

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

VZTAH NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ A EVROPSKÉ UNIE
DISERTAČNÍ PRÁCE

2015

Jan Grinc

Bibliografický záznam

GRINC, Jan. Vztah národních parlamentů a Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta. 2015. Vedoucí disertační práce: doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Anglický název

Relationship between National Parliaments and the European Union

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 11. 5. 2015

Jan Grinc

Obsah

Úvod.....	6
1. Parlament a jeho místo v současných ústavních systémech	10
1.1. Pojem a znaky parlamentu	10
1.2. Pravomoci a funkce parlamentu	12
1.2.1. Pravomoci	14
1.2.2. Funkce.....	18
1.3. Proměny parlamentarismu po druhé světové válce	21
1.4. Parlamenty členských států EU – vnitrostátní parlamenty, národní parlamenty ..	27
2. Dopad evropské integrace na národní parlamenty v historickém pohledu	32
2.1. Úvod.....	32
2.2. Od vzniku Evropského společenství uhlí a oceli do prvního rozšíření Evropských společenství (1952-1973).....	32
2.3. Rozšiřování Evropských společenství a zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu (1973-1986)	36
2.4. Jednotný evropský akt a otázka deficitu demokratické legitimacy (1985-1992)..	38
2.5. Maastrichtská smlouva a probuzení národních parlamentů (1992-1997).....	40
2.6. Amsterodamská smlouva a Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (1997-2001)	43
2.7. Smlouva z Nice, Konvent o budoucnosti Evropské unie a východní rozšíření (2001-2004)	45
2.8. Odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu a Lisabonská smlouva (2005-2009)..	48
2.9. Dopad evropské integrace na národní parlamenty	54
3. Role národních parlamentů v Evropské unii.....	59
3.1. Teoretická východiska úvah o roli národních parlamentů v Evropské unii	59
3.1.1. Demokracie v Evropské unii: teze o deficitu demokratické legitimacy a její kritiky	59
3.1.2. Alternativní zdroje legitimacy Evropské unie.....	64
3.1.3. Evropský parlament jako hlavní orgán zprostředkovávající demokratickou legitimitu?	68
3.1.4. Jednání Rady a argumenty pro jeho parlamentní kontrolu	74
3.2. Možnosti a limity působení národních parlamentů v Evropské unii	78
3.2.1. Právní prostor pro působení národních parlamentů	79
3.2.2. Faktické a politické limity parlamentní kontroly vlád	80
3.2.3. Přímé jednání národních parlamentů vůči orgánům EU	84
3.2.4. Druhé komory	88
3.2.5. Národní parlamenty a Evropský parlament: harmonie nebo konkurence? ...	90
3.3. Shrnutí.....	91

4. Právní úprava působení národních parlamentů v evropských záležitostech.....	94
4.1. Úvod.....	94
4.2. Prameny právní úpravy	94
4.3. Organizační úprava a přístup k informacím	97
4.3.1. Evropský výbor.....	97
4.3.2. Sektorové výbory	99
4.3.3. Plénum	101
4.3.4. Přístup k informacím a jejich zpracování	103
4.4. Změny primárního práva	107
4.4.1. Řádný postup pro přijímání změn smluv	107
4.4.2. Konvent.....	108
4.4.3. Zjednodušený postup pro přijímání změn smluv.....	111
4.5. „Evolutivní klauzule“ a související vnitrostátní úprava	112
4.5.1. Přechodové klauzule	114
4.5.2. Akty, jejichž vstup v platnost je podmíněn schválením členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy	117
4.5.3. Jiné „evolutivní klauzule“, záchranné brzdy a související vnitrostátní úprava	118
4.5.4. Zhodnocení	121
4.6. Kontrola tvorby sekundárního práva EU	122
4.6.1. Lhůta pro parlamentní kontrolu návrhů legislativních aktů.....	123
4.6.2. Kontrola vlády v Radě	124
4.6.2.1. Reflexe kontrolní funkce parlamentů vůči vládám v právu EU	125
4.6.2.2. Parlamentní výhrada	126
4.6.2.3. Ovlivňování nebo spoluurčování pozice vlády v Radě	128
4.6.2.4. Kontrola jednání předsedy vlády či hlavy státu v Evropské radě.....	135
4.6.2.5. Zhodnocení	136
4.6.3. Kontrola dodržování zásady subsidiarity.....	139
4.6.3.1. Mechanismus předchozí kontroly subsidiarity národními parlamenty	139
4.6.3.2. Zásada subsidiarity v právu EU	143
4.6.3.3. Rozsah kontrolního mechanismu.....	149
4.6.3.4. Praktické uplatňování předchozí kontroly subsidiarity	154
4.6.3.5. Zhodnocení	162
4.6.3.6. Žaloba na porušení zásady subsidiarity	163
4.6.4. Politický dialog národních parlamentů s Komisí.....	166
4.7. Transpozice a implementace práva EU	174
4.8. Meziparlamentní spolupráce.....	178
4.8.1. Konference předsedů a celkový rámec meziparlamentní spolupráce	179

4.8.2. COSAC, ostatní meziparlamentní konference a jiné formy spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem.....	180
4.8.3 Spolupráce mezi národními parlamenty a úvahy o vytvoření komory národních parlamentů	184
4.9. Ostatní.....	186
4.9.1. Národní parlamenty a vnější činnost EU	186
4.9.2. Zvláštní kontrolní nástroje v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.....	187
4.9.3. Podíl na výkonu kreačních pravomocí členských států	188
4.10. Shrnutí.....	189
5. Národní parlamenty v proměnách hospodářské a měnové unie	191
5.1. Úvod.....	191
5.2. Protikrizová opatření a záchranné fondy	192
5.3. Koordinace a vynucování pravidel v hospodářské a měnové unii.....	197
5.4. Perspektivy hospodářské a měnové unie	203
6. Evropské záležitosti v Parlamentu České republiky.....	206
6.1 Ústavní základ a jeho promítnutí do zákonné úpravy.....	206
6.2. Řádná a zjednodušená změna smluv a institut předchozího souhlasu.....	208
6.3. Obecný postup projednávání záležitostí EU	212
6.4. Kontrola vlády, kontrola subsidiarity a politický dialog	217
6.5. Zhodnocení	220
Závěr	224
Resumé.....	230
Summary.....	231
Anotace	234
Abstract.....	234
Seznam zkratk	235
Seznam literatury	236
Klíčová slova	263
Keywords	263

Úvod

Téma národních parlamentů v Evropské unii je předmětem zájmu právníků i politologů. Přehled nejčastějších studovaných otázek poskytuje T. Raunio,¹ i když jeho text již není nejnovější. Z české právnícké literatury se tématu nejpodrobněji věnují J. Georgiev, J. Kysela, L. Pítrová a J. Syllová (viz seznam literatury), z politologické literatury pak J. Karlas a někteří další. Komplexní zpracování tématu však dosud v ČR provedeno nebylo.²

V zahraničí často vznikají buď komplexní práce velkých kolektivů, které sestávají z kapitol věnovaných jednotlivým členským státům,³ kolektivní či individuální práce kombinující průřezové a teoretické části s kapitolami o vybraných členských státech,⁴ nebo práce obecného charakteru, které se do detailního rozboru vnitrostátních právních úprav nepouštějí.⁵

Tato práce spadá převážně do poslední zmíněné kategorie. Detailní zpracování tématu se zahrnutím vnitrostátní právní úpravy a praxe všech osmadvaceti členských států je totiž nad síly jediného autora. Důvodem je omezený přístup k informacím vzhledem k jazykové bariéře, neznalost vnitrostátního kontextu nebo zkreslení plynoucí z chybného připodobňování zjištěných poznatků tomu, co autor zná z jiných států.⁶ Platí-li obecně, že právní úprava a její praktická aplikace nejsou jedno a totéž, u tématu parlamentů v EU to mohou být dva zcela odlišné světy. Proto jsem se bránil vyvozování zásadních závěrů o jednotlivých státech a nevydal jsem se ani cestou kvantifikace údajů a na tom založeného „měření síly“ národních parlamentů, popř. vysvětlování rozdílů testováním různých hypotéz.⁷ Při studiu tématu jsem dospěl k závěru, že řada rozdílů

¹ Raunio, 2009.

² Bliží se mu snad časopisecký, ale rozsáhlý text Pítrová a kol., 2002, který je však již staršího data, a specificky Karlas, 2011.

³ Např. O'Brennan, Raunio, 2007; Tans, Zoethout, Peters, 2007; Maurer, Wessels, 2004; Norton, 1995 a nejnověji projekt *OPAL – Observatory of Parliaments after Lisbon* [online]. [2015-01-05]. <<http://www.opal-europe.org/>> Určitým problémem těchto pojetí je často nejednotný přístup autorů.

⁴ Abels, Eppler, 2011; Eberbach-Born, Kropp, Stuchlik, Zeh, 2013; Kiiver, 2006a; Dieringer, Maurer, Györi, 2005; Janowski, 2005. Často si autoři volí tytéž „významné“ státy (Německo, Spojené království, Francie nebo Dánsko) a jiné opomíjejí.

⁵ Např. Maurer, 2012; Zier, 2005; Dann, 2004.

⁶ Tyto problémy jsou dle mého názoru patrné i u pololetních zpráv COSAC a podkladů k nim, které jsou častým zdrojem nebo i východiskem pro další literaturu. Trpí totiž často nejednoznačnou a nejasnou formulací dotazů, jejich rozdílnou interpretací respondenty a z toho plynoucí nesrovnatelností odpovědí.

⁷ Tyto přístupy shrnuje Raunio, 2011 a v zatím patrně nejširší a nejkomplexnější studii tohoto typu Karlas, 2011. Přikláním se ostatně spíše k autorům, kteří jsou k vypovídací hodnotě těchto metod pro srovnání projednávání záležitostí EU v osmadvaceti národních parlamentech působících ve zcela

mezi členskými státy vyplývá ze svérázu ústavního a politického systému a do značné míry nahodilých událostí, které formovaly parlamentní praxi, což se na některých příkladech pokusím ukázat.

Předkládaná práce má do značné míry normativní charakter. Jejím cílem není jen popis vztahu národních parlamentů a Evropské unie daného právními normami a dopadem právního a institucionálního systému EU na parlamenty členských států, ale především též úvaha o tom, jaký by tento vztah měl být. Východiskem této práce je zastupitelská demokracie jako – po (nejen) mém soudu – dosud v praxi nepřekonaná koncepce legitimního výkonu veřejné moci. Práce se zaměřuje na otázky, jak se vyvíjí funkce parlamentu v ústavním systému, jaký dopad na ni má evropská integrace, jaké případné nové role parlamentům přináší a jak lze v rámci právních mechanismů integrace kompenzovat úbytek jejich pravomocí i skutečné moci.

Nemohu zastírat, že tato práce je ovlivněna i mým přímým pozorováním parlamentní a meziparlamentní praxe, což je bezprostřední zkušenost, která řadě autorů píšících o tomto tématu chybí. Jejich odstup od „předmětu studia“ má jistě své výhody, ale u tématu této práce je podle mého názoru spíše nevýhodou, protože znalost praktického fungování popisovaných mechanismů umožňuje vyloučit některé vývody vyskytující se v literatuře. Mě to vedlo ke značné zdrženlivosti při formulaci obecných závěrů. Na druhou stranu je možné mi vytýkat zaujatost vůči předmětu studia. Lze se ptát, zda jsou národní parlamenty institucemi, jejichž činnost v evropských záležitostech je nezbytná, potřebná či užitečná, zda nejsou vhodnější jiné způsoby legitimizace unijní veřejné moci, popř. zda by národní parlamenty neměly ustoupit reprezentativní demokracii na celoevropské úrovni. I těmto otázkám se v práci věnuji. Menší části této práce (zejm. v kapitolách 3 a 6) vznikly rozpracováním mých dříve publikovaných textů,⁸ popř. příspěvků a vystoupení na seminářích a konferencích.

Struktura práce je následující:

První kapitola vymezuje pojem, pravomoci a funkce parlamentu a přináší některé další výchozí úvahy. Zabývá se i proměnami parlamentarismu v současné době.

Druhá kapitola shrnuje vývoj evropské integrace a jejích dopadů na národní parlamenty. Vysvětluje současný právní stav, který je podobně jako v jiných oblastech institucionálního práva EU výsledkem experimentu a evoluce.

odlišných ústavních a politických systémech skeptičtí. Např. Kiiver, 2007, s. 68. Nechci tím říci, že jsou takové práce zbytečné, ale jejich výstupy je třeba brát jako hrubě orientační.

⁸ Zejm. Grinc, 2013; Grinc, 2014 a Grinc, Ondřejková, 2014 (části I a III, jichž jsem autorem).

Třetí kapitola se zamýšlí nad otázkou, jaká by měla být role národních parlamentů v EU. Klíčovou otázkou je s ohledem na vnitrostátní funkce parlamentů demokratická legitimita veřejné moci vykonávané Unií. Funkci národních parlamentů v kontextu evropské integrace spatřuje tato práce právě v kontrole a legitimizaci veřejné moci vykonávané Unií. Působení národních parlamentů na evropské úrovni má ale zároveň určité právní a politické limity.

Čtvrtá kapitola mapuje a hodnotí unijní a vnitrostátní právní úpravu působení národních parlamentů v evropských záležitostech, a to z hlediska účelů a funkcí vymezených v kapitole třetí. Po přijetí Lisabonské smlouvy doznala tato právní úprava velkých změn, které ještě nejsou zcela zmapovány. Práce se dotýká i problému praktického využívání této právní úpravy.

Pátá kapitola je exkursem do aktuální problematiky hospodářské a měnové unie, která má nebo potenciálně může mít značné dopady na předmět této práce a přitom se do značné míry vymyká nástrojům a postupům popisovaným v kapitole čtvrté.

Šestá kapitola je pak věnována právní úpravě a praxi v Parlamentu ČR v kontextu poznatků z předchozích kapitol.

Závěrem tohoto úvodu bych rád připojil některé technické informace.

S prameny, zejména s vnitrostátními právními předpisy, jsem pracoval vždy v posledním dostupném českém, slovenském, anglickém nebo německém znění. Ve všech případech jde podle mého nejlepšího vědomí i o znění účinné v roce 2014, byť to nebylo možné vždy ověřit. Tato znění jsou čerpána z internetových stránek jednotlivých parlamentních komor nebo veřejně dostupných právních informačních systémů jednotlivých států a dále z rešerší uskutečněných v rámci Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci.⁹ Právě databáze ECPRD shromáždila aktuální anglické překlady řady vnitrostátních právních předpisů, které by jinak nebyly dostupné. V seznamu pramenů jsou u jednotlivých států uvedeny pouze prameny, které obsahují významné části právní úpravy (což není případ některých ústav a dokonce ani jednacích řádů), nejedná se tedy o vyčerpávající přehled. Před citací pramene je vždy tučně uvedena zkratka, která je pro něj používána v textu. Tato zkratka používá (s výjimkou českých právních předpisů) kódy členských států podle pravidel Úřadu pro

⁹ *The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Commission* [online]. [2015-01-05]. <<http://ecprd.secure.europarl.europa.eu>> Z této databáze jsem využil zejm. odpovědi jednotlivých parlamentních komor na požadavky č. 2008, 2464 a 2555.

publikace týkajících se jednotné úpravy dokumentů.¹⁰ Následuje odkaz na případný veřejně dostupný elektronický zdroj originálu nebo anglického překladu dokumentu.

U části primárních a u všech sekundárních zdrojů je v textu této práce uváděna pouze zkrácená citace (nejčastěji příjmení autora a rok vydání). V seznamu literatury pak uvozují každou položku touto zkrácenou citací, po níž následuje citace plná. Tento způsob zachovává jednoznačnou identifikovatelnost všech zdrojů a zároveň výrazně šetří místo pod vlastním textem.

Pro srozumitelnost a zjednodušení je v textu někdy používán pojem Unie/EU i ve vztahu k dějům z doby před vznikem Evropské unie.

¹⁰ Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů – země. Úřad pro publikace [online]. [2015-01-05] <<http://publications.europa.eu/code/cs/cs-370100.htm>>

1. Parlament a jeho místo v současných ústavních systémech

1.1. Pojem a znaky parlamentu

Pojem parlamentu jako státního orgánu bývá v současnosti vymezován několika znaky, přičemž různí autoři zdůrazňují různé z nich.¹¹

Základním znakem parlamentu, který se někdy ani nezmiňuje, je jeho kolegiální charakter. Jedná se o shromáždění a nikoli o hierarchicky řízenou strukturu. Parlament proto vytváří svou vůli (rozhoduje) kolektivně hlasováním na základě principu většiny. Původně výraz parlament označoval právě shromáždění různého rázu.

Parlament je dále orgán reprezentativní. B. Baxa vymezoval parlament jako „zastupitelský sbor národa“.¹² Idea reprezentace ve veřejnoprávním kontextu je starší než parlamentarismus. Reprezentace znamená striktně vzato fikci právní jednoty reprezentanta a reprezentovaného.¹³ Kdo byl považován za reprezentanta a kdo všechno za reprezentovaného (za lid), se historicky vyvíjelo – reprezentantem byl monarcha, reprezentativní charakter měly i stavovské sněmy v době, kdy bylo zasahování do panovnickovy politiky vyhrazeno právě jen stavům.¹⁴ Považujeme-li za zdroj a základ (legitimity) veřejné moci lid, stává se reprezentace jako právní jednotka lidu a parlamentu projevem suverenity lidu.¹⁵ Z reprezentativní povahy parlamentu pak plyne, že parlament i jeho jednotliví členové reprezentují lid jako celek, nikoli pouze své voliče nebo svou politickou stranu, a zároveň jsou na lidu právně nezávislí a nejsou vázáni žádnými příkazy skupin ani jednotlivců (volný mandát).¹⁶ Napětí mezi volným mandátem a stranickou příslušností¹⁷ má morální a politický rozměr, nikoli však rozměr právní. Volný mandát lze odvozovat i z konceptu rovnosti a národní jednoty lidu jako homogenního společenství v protikladu ke stavovskému rozvrstvení společnosti.¹⁸ Reprezentace má nejen výše uvedený idealistický, transcendentální význam, nýbrž i význam pragmatický, neboť je efektivnější formou státní organizace než přímé

¹¹ V české literatuře např. J. Syllová in Pavlíček a kol., 1998, zejm. s. 231-233; Filip, Svatoň, Zimek, 2007, s. 155-174; Kysela, 2006a, s. 119-120.

¹² Baxa, 1924, s. 7.

¹³ Jellinek, 1905, s. 556 a násl.; 568 a násl.; Kysela, 2014, s. 105-106.

¹⁴ Srov. Kysela, 2014, s. 97. Upozorňuje se ale na vázaný mandát a kuriální rozhodování delegátů na stavovských sněmech, které neodpovídá modernímu pojetí reprezentace. Von Beyme, 1999, s. 25.

¹⁵ Baxa, 1924, s. 135. Reprezentant jedná, „jakoby jednal sám lid“. V. Jirásková in Pavlíček a kol., 1998, s. 180-181.

¹⁶ Baxa, 1924, s. 158-159. Klokočka, 2006, s. 135-137. Böckenförde, 1998, s. 36-37.

¹⁷ Např. Klokočka, 2006, s. 137-141; Schüttemeyer, 2013.

¹⁸ Belling, 2009, s. 86.

rozhodování lidu nebo rozhodování delegátů s imperativním mandátem.¹⁹ Parlament tedy v současném pojetí při neproveditelnosti úplné přímé demokracie reprezentuje státní lid.

Idea suverenity lidu je spojena s pohledem na jednotlivce jako na autonomní osobnost s lidskou důstojností, svobodnou a rovnoprávnou s ostatními. Z toho plyne další znak parlamentu: jde o orgán volený státními občany, a to přímo. Volba jako způsob dosazení reprezentanta (empirickým) lidem má zajistit jeho legitimitu. Přímá volba obecně zaručuje, že vůle lidu, pokud jde o složení parlamentu, nebude deformována prostředníky. Z principu svobody občanů a jejich rovnosti v právech plyne požadavek všeobecného a rovného volebního práva, který se však prosazoval jen postupně. Obecně lze říci, že aby bylo možno určitý orgán považovat za skutečně volený, musí způsob jeho volby odpovídat principům demokratických voleb.²⁰

Významným znakem parlamentu je jeho ústřední postavení mezi státními orgány. Touto ústředností můžeme myslet jednak celostátní působnost parlamentu, která ho odlišuje od zastupitelských sborů na nižších úrovních,²¹ jednak jeho rozhodující roli při výkonu státní moci, a to nikoli pouze moci zákonodárné.²² Parlament je podstatou své politické legitimacy nejbližší suverénu, neboť je orgánem přímo voleným a kolektivně rozhodujícím.²³ Má tak oproti jiným ústavním orgánům „legitimizační náskok“.²⁴ Ústřední postavení parlamentu je v tomto smyslu nezbytným znakem reprezentativní demokracie. Konkrétní míra této „ústřednosti“ je ale dána dalšími rysy ústavního systému, zejména uplatněním úplné nebo neúplné reprezentace lidu parlamentem²⁵ a parlamentní nebo prezidentské formy vlády.²⁶

Znakem určujícím pro ústřední postavení parlamentu mezi státními orgány je každopádně jeho základní pravomoc přijímat zákony a státní rozpočet. Zákonodárná pravomoc spočívá ve stanovení obecně závazných pravidel chování (nejvyšší právní

¹⁹ Pernthaler, 1996, s. 183-185. Montesquieu, 2003, s. 193 přitom považoval delegaci a imperativní mandát za vhodnější z hlediska přesnosti zachycení vůle národa. Odmítal je nakonec pouze z praktických důvodů.

²⁰ Pavlíček a kol., 1998, s. 232. Musí se jednat o skutečné volby. Viz Antoš, 2008, s. 104 a násl.

²¹ Pavlíček a kol., 1998, s. 232-233.

²² Gamper, 2010, s. 197; Schöbener, 2009, s. 175.

²³ Klokočka, 2006, s. 336.

²⁴ B. Ehrenzeller citovaný dle Kysela, 2014, s. 284-285.

²⁵ V prvním případě lid projevuje svou vůli pouze volbou parlamentu, ve druhém může o některých otázkách přímo věcně rozhodovat. Baxa, 1924, s. 158-160.

²⁶ Proto se výsadní postavení parlamentu vůči jiným státním orgánům často spojuje pouze s parlamentní formou vlády. Např. Pavlíček a kol., 1998, s. 231. Srov. též Pernthaler, 1996, s. 204-212.

síly), je tedy orientována na potřeby společnosti jako celku.²⁷ Zákon je právní formou rozhodnutí lidu o obsahu své suverenity a představuje skutečnou nejvyšší, svrchovanou moc ve státě, kterou je vázán i parlament (svrchovanost zákona).²⁸ Svěření výkonu této moci parlamentu je vysvětlováno jeho reprezentativním charakterem, jeho přímou odpovědností lidu (voličům) ve volbách a také transparentním způsobem jeho jednání (veřejná rozprava a hlasování).²⁹

Je třeba dodat, že v případě dvoukomorových parlamentů postačuje, splňuje-li všechny výše uvedené znaky jedna komora. Druhá komora některé z nich splňovat nemusí, zejm. nemusí být volena přímo nebo nemusí být volena vůbec, nemusí s první komorou sdílet pravomoc přijímat státní rozpočet, popř. ani všeobecnou zákonodárnou působnost. Nemusí reprezentovat lid jako společenství rovných občanů a místo toho může reprezentovat územní společenství (jednotky federace, regiony), nebo zvláštní společenské skupiny (zejm. hospodářské či profesní organizace).³⁰

1.2. Pravomoci a funkce parlamentu

Abychom se mohli zabývat otázkou, jakou úlohu a jaké prostředky k jejímu naplňování mají parlamenty v kontextu evropské integrace, je třeba nejprve vymezit obecné pravomoci a funkce parlamentu a rovněž zmínit jejich proměny, ke kterým dochází v evropských státech vlivem společenského a právního vývoje zejména po druhé světové válce.

Pravomoci a funkce parlamentů se v historii proměňovaly. Původní jejich funkcí byla i podle jazykového významu slova *parler* debata, řečnění.³¹ Parlament byl poradním politickým a soudním tělesem panovníka.³² Parlament anglický a francouzský jako první dvě instituce tohoto názvu se však ze společných kořenů na sklonku 11. století vyvíjely každý samostatně. V Anglii parlament povoloval berně a podával králi prosby o vydání zákona. Rozpočtová pravomoc se stala pákou pro rozvoj dalších pravomocí. Po Slavné revoluci parlament definitivně získává zákonodárnou moc a upevňuje svůj vliv na kabinetní radu, která se mu stává odpovědnou. Ve Francii dominovala soudcovská role, ale objevovala se i pravomoc podávat rozklady (remonstrace) proti královským ordonancím a zákonům, vlastní normotvorba a politické

²⁷ Von Beyme, 1999, s. 282.

²⁸ Pavlíček, 1999, s. 23, 42.

²⁹ Kysela, 2006b, s. 13-23; Gerloch, 2005, s. 18.

³⁰ Srov. Kysela, 2004a, s. 49-66, zejm. 57.

³¹ Mayer, 2012, s. 18.

³² Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 15.

rozhodování v církevních věcech. Tento vývoj přerušila Velká francouzská revoluce, která přinesla ideu racionálního normotvůrce, voleného orgánu reprezentujícího lid.³³

Dle J. Kysely³⁴ se katalogy funkcí parlamentu snaží zachytit „díličí projevy působení parlamentů v ústavních a politických systémech, resp. jejich příspěvek ke stabilnímu fungování těchto systémů“. O funkcích parlamentu se podle něj hovoří buď v ústavněprávním pojetí jako o působnostech,³⁵ nebo v širším politologickém pojetí, které zahrnuje i určité symbolické a komunikační aspekty působení parlamentu v ústavním systému.³⁶ Příkladem prvního pojetí je funkce zákonodárná, správní (zásahy do správy státu), autonomní a soudcovská u B. Baxy,³⁷ nebo členění funkcí na tři základní (pravomoc přijímat ústavu a zákony, pravomoc schvalovat státní rozpočet, kreační a kontrolní pravomoci vůči moci výkonné) a další funkce, „pomocí nichž je dotvářen systém dělby moci ve státě“ (zejm. kreační pravomoci vůči moci soudní) u J. Syllové.³⁸ Druhé pojetí má, zdá se, často za vzor vymezení funkcí britské Dolní sněmovny od W. Bagehota,³⁹ které je různými autory různě upravováno.⁴⁰ Bagehot považoval za nejvýznamnější funkci volební (volba a odvolávání premiéra, která zakládá jeho kontinuální odpovědnost a tím parlamentní formu vlády – tím je vlastně zdůrazněn aspekt kontroly) a dále uváděl funkci artikulační (parlament vyjadřuje mínění lidu), vzdělávací (parlament by měl poučit lid o stavu věcí a tím ho povznést), informační (parlament má veřejně projednávat křivdy a stížnosti) a až na posledním místě funkci legislativní (která zahrnuje i přijímání finančních zákonů). Na to navazují čtyři funkce parlamentu podle K. von Beymeho: reprezentační a artikulační (ve vztahu k voličům), kontrolní (ve vztahu k exekutivě), zákonodárná (ve vztahu k potřebám celku) a rekrutační (ve vztahu k parlamentu samému – výběr osob pro obsazení

³³ Podrobně Baxa, 1924, s. 8-79; Zeh, 1990.

³⁴ Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 18; Kysela, 2006a, s. 121-123.

³⁵ Působnostmi zde lze rozumět věcně (popř. územně, časově, adresáty) vymezené oblasti, v nichž může orgán využít své pravomoci (právní nástroje, jimiž vykonává moc). V některých pojetích zahrnuje pojem působnosti i pravomoc (např. všeobecná zákonodárná působnost jako vyjádření oprávnění parlamentu přijímat zákony v zásadě bez věcného omezení). Pojmy pravomoc a působnost, popř. též kompetence nejsou používány jednotně. K těmto pojmům viz též Sládeček, 2009, s. 254-255, v kontextu práva EU pak Zbiral, 2013, zejm. s. 19-22. V této práci hovořím o pravomoci v poněkud širším smyslu než je ve veřejném právu obvyklé, neboť v případě parlamentu jde často o právní nástroj působící dovnitř mechanismu státní moci a nikoli o formu výkonu státní moci vůči jiným subjektům.

³⁶ Zatímco první pojetí se omezuje na funkce „vepsané do ústavy“, druhé k nim připojuje i funkce, které T. Raunio označuje za politické či normativní. Raunio, 2011, s. 305.

³⁷ Baxa, 1924, s. 178 a násl. Obdobně Weyr, 1937, s. 37 rozlišuje funkci zákonodárnou, kontrolní a autonomní.

³⁸ Pavlíček a kol., 1998, s. 247 a násl. Viz též Holländer, 2009, s. 314 a násl.

³⁹ Bagehot, 1894, s. 130-136.

⁴⁰ Srov. Zier, 2005, s. 46, který uvádí, že Bagehotův katalog funkcí byl rovněž označován za nepřenositelný mimo realie britského parlamentu 19. století.

vládních postů).⁴¹ První pojetí tedy popisuje skupiny právních nástrojů (pravomocí) parlamentu, druhé se zaměřuje spíše na účely, k jejichž dosahování tyto nástroje mají dle ústavní a politické teorie sloužit.

Na tomto místě nelze podrobně srovnávat parlamenty všech členských států EU, a proto je třeba pokusit se o zobecnění. Pravomoci i funkce parlamentu jsou v zásadě stejné bez ohledu na formu vlády, ale liší se jejich relativní význam i konstrukce dílčích pravomocí parlamentů. Vzhledem k tomu, že s výjimkou prezidentského Kypru⁴² jsou všechny členské státy EU systémy parlamentními, popř. poloprezidentskými,⁴³ bude následující text zaměřen především na poznatky relevantní pro parlamentní formu vlády. Ty lze v zásadě vztáhnout i na poloprezidentské systémy, přinejmenším v podobě, v níž existují ve státech EU.⁴⁴ Zobecňující katalogy funkcí a pravomocí parlamentu se pochopitelně u jednotlivých autorů liší. Níže nastíněná kategorizace je vedena snahou vytvořit vhodný základ a kontext pro posouzení dopadů evropské integrace.

1.2.1. Pravomoci

Nejprve se zaměříme na pravomoci parlamentu, neboť ty jsou vždy dány pozitivním právem. Nejčastěji se rozeznává zákonodárná pravomoc, rozpočtová pravomoc, kreační pravomoci a kontrolní pravomoci. Považuji za vhodné uvést samostatně i (spolu)rozhodovací pravomoci tvořící působnost parlamentu v otázkách zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.⁴⁵ Kromě toho se uvádějí ještě pravomoci samosprávné, interní či autonomní, zahrnující otázky mandátu, zřizování a volbu orgánů a funkcionářů parlamentu, resp. jednotlivých komor, disciplinární opatření, stanovení

⁴¹ Von Beyme, 1999, s. 253 a násl.

⁴² Viz např. Markides, 2014.

⁴³ Na tom, které to jsou, nepanuje úplná shoda, neboť se pracuje s různými definičními znaky. Semiprezidencialismus navíc není jen otázkou míry právního posílení prezidenta oproti typické parlamentní formě vlády, ale i způsobu výkonu jeho pravomocí a jeho faktického mocenského postavení mezi ústavními orgány. Přikláním se spíše k užšímu pojetí, které zastává např. Sartori, 2001, s. 128-147 nebo Kysela, 2014, s. 316, podle něhož lze za poloprezidentské režimy jistě označit Francii a Rumunsko. Poloprezidentské období za sebou mají Finsko, Polsko a Chorvatsko. Další státy s ústavně výraznějším postavením prezidenta, ale s dlouhodobě parlamentaristickou politickou praxí jsou Rakousko a Portugalsko. V nejširších vymezeních (např. Elgie, 2014) je za poloprezidentský systém naopak považováno vedle všech výše uvedených států i Bulharsko, Irsko, Litva, Slovensko, Slovinsko a Česká republika.

⁴⁴ Srov. Abels, 2013, s. 82. Přitom platí, že čím spornější je jejich poloprezidentský charakter, tím blíže jsou parlamentní formě vlády.

⁴⁵ Tuto kategorii pravomocí vydělují např. Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013 nebo Gamper, 2010, s. 215-218. Starší nauka je řadila mezi funkce správní či kontrolní. Např. Baxa, 1924, s. 200-215; Neubauer, 1947, s. 291.

pravidel a pořadu jednání.⁴⁶ Autonomní pravomoci parlamentu slouží především k účelné organizaci jeho činnosti, tedy výkonu ostatních pravomocí. Typickým způsobem racionalizace činnosti moderního parlamentu je zřizování stálých nebo dočasných výborů a komisí zabývajících se podrobněji vymezenými oblastmi a problémy.⁴⁷ Spíše okrajová je v současnosti pravomoc soudcovská (parlament jako soud ústavních činitelů nebo jako nejvyšší soud).⁴⁸ Autonomním a soudcovským pravomocem nebude dále věnována pozornost.

O zákonodárné (a ústavodárné) pravomoci již byla řeč. Zahrnuje zákonodárnou iniciativu a pravomoc stanovit konečný obsah zákona.⁴⁹ Přijímání zákonů (zejména ústavních) je bezesporu formálně nejsilnější pravomocí parlamentu. Neznamená to ovšem, že by bylo zcela v jeho rukou, nebo že by byl parlament ve státě monopolním normotvůrcem. Zákonodárnou iniciativu mohou mít vedle parlamentu (jeho členů) i další orgány (vláda, hlava státu, orgány členských států federace, regionů aj.) nebo osoby (lidová iniciativa). Hlava státu může mít právo veta. Samotné parlamentní přijetí zákona může být nahrazeno referendem, nebo, což je kvantitativně významnější, může být zákonodárná pravomoc delegována na orgány moci výkonné.⁵⁰ Extrémním případem je enumerativně určená působnost parlamentu v zákonodárství ve Francii (*domaine de la loi*) doplněná nařizovací mocí exekutivy. Omezenou věcnou zákonodárnou působnost mají rovněž parlamenty ve federacích.

Pravomoc parlamentu přijímat rozpočet vychází z historického povolování berní panovníkovi doplněného později i o schvalování některých výdajů. Zahrnuje nejen samotné přijetí rozpočtu na návrh vlády, ale i jeho případné změny (zejména povolování dodatečných výdajů). V současnosti má ve všech státech Evropské unie rozpočet formu zákona.⁵¹

Kreační pravomoci parlamentu spočívají v tom, že parlament navrhuje, volí či svým souhlasem potvrzuje jiné státní funkcionáře a případně je též odvolává. Pro parlamentní formu vlády je klíčová kreační pravomoc parlamentu vůči vládě. Ta však nemusí znamenat přímo volbu vlády nebo jejího předsedy parlamentem – taková úprava je příznačná zejména ve vazbě na tzv. konstruktivní vótum nedůvěry, kdy musí

⁴⁶ Baxa, 1924, s. 215-229, Weyr, 1937, s. 37.

⁴⁷ Stálé výbory přitom nepatří k tradičním rysům britského westminsterského systému. Schnapp, Harfst, 2005, s. 348-370.

⁴⁸ Baxa, 1924, s. 229-237.

⁴⁹ Baxa, 1924, s. 178-199.

⁵⁰ Kysela, 2006b, s. 68-72.

⁵¹ Dettke, 2010, s. 96-97.

parlament po sesazení vlády sám zvolit nového předsedu vlády (Německo). Obvyklejší je jmenování předsedy vlády hlavou státu, jejíž uvážení může být různými způsoby právně omezeno. Pro parlamentní formu vlády je pak typologicky dostačující pravomoc parlamentu vyslovit vládě kdykoli nedůvěru, která může být doplněna povinností hlavy státu konzultovat jmenování vlády s parlamentem nebo povinností každé nově jmenované vlády předstoupit před parlament s žádostí o vyslovení důvěry (investitura).⁵² Kreační pravomoci může mít parlament také vůči hlavě státu a jiným orgánům včetně soudů.

Velmi pestré jsou kontrolní pravomoci parlamentu. Kontrola obecně znamená přezkoumávání a ovlivňování činnosti jednoho subjektu jiným.⁵³ Souvisí s konceptem odpovědnosti nositele veřejné moci za způsob jejího výkonu a uplatňováním této odpovědnosti jinými orgány nebo voliči.⁵⁴ Kontrola může nabývat různých podob od povinnosti následného skládání účtů přes průběžný dohled až po řízení.⁵⁵ Parlament je jednak tím, kdo kontroluje, a jednak tím, kdo je kontrolován (prostřednictvím voleb). Výstižnou definici kontroly prováděné parlamentem podává W. Steffani, podle kterého se jedná o parlamentní proces přezkoumávání a ovlivňování nebo přímo určování jednání jiného orgánu, zejména vlády, včetně možnosti uložení sankcí. Kontrola zahrnuje získání informací, jejich zpracování, zhodnocení a zaujetí politického stanoviska, popř. uplatnění sankce.⁵⁶ Kontrolní pravomoci parlamentu jsou tedy namířeny především vůči moci výkonné, která disponuje nejsilnějšími mocenskými prostředky včetně ozbrojených sil. Moc výkonná je vystavena rovněž kontrole ze strany moci soudní (správní a ústavní soudnictví), kterou může iniciovat i parlament, a ze strany různých jiných orgánů, které jsou nápomocny parlamentu (účetní dvory a kontrolní úřady, ombudsman aj.). Nástrojem parlamentní kontroly exekutivy je v první řadě různě upravené právo parlamentu a jeho členů na informace (právo předvolat si ministra nebo jiného funkcionáře moci výkonné a klást mu dotazy, požadovat předložení vládních dokumentů a zpráv), včetně ústních a písemných interpelací.

⁵² Různé modely kreace vlády viz např. Kolář, 2006, s. 155 nebo von Beyme, 1999, s. 303 a násl.

⁵³ Srov. Steffani, 1989, s. 1325. Busch, 1990, s. 407-408 uvádí, že zatímco původní francouzské *contre-rôle* znamená následnou kontrolu, anglické *to control* má spíše význam vedení, předchozího a průběžného ovlivňování něčí činnosti.

⁵⁴ V návaznosti na MacCarthaigh, 2007, s. 30 lze hovořit o odpovědnosti (*accountability*) jako o průběžném procesu 1) informování a odůvodňování (ze strany odpovědného orgánu), 2) vzájemné diskuse a 3) kritiky, odhalování problémů a v případě potřeby trestání (ze strany orgánu uplatňujícího odpovědnost).

⁵⁵ Schnapp, Harfst, 2005, s. 350.

⁵⁶ Steffani, 1989, s. 1328-1329.

Parlament si může obstarávat informace také z jiných zdrojů. K tomu mu slouží pořádání slyšení, vypracovávání vlastních zpráv, výstupy činnosti ombudsmana či nezávislých orgánů kontrolujících hospodaření a účty a rovněž vyšetřovací pravomoci náležející zejména ad hoc zřízovaným vyšetřovacím výborům či komisím. Všechny tyto nástroje slouží k redukci informačního a odborného náskoku vlády před parlamentem, který plyne z její přímé vazby na správní aparát. Specifickou formou kontroly je působení trvalých orgánů parlamentu pro určité vymezené oblasti (plnění rozpočtu, činnost tajných služeb). Kontrolu pochopitelně mohou vykonávat i výbory zapojené do legislativního procesu. Kontrolní sankcí obecně může být kromě zveřejnění zjištěných skutečností (za účelem skandalizace nebo vyvolání debaty) přijetí zákona, politický pokyn či apel na vládu ve formě usnesení, uplatnění odpovědnosti za protiprávní jednání představitelů moci výkonné (ministerská žaloba, impeachment) a v parlamentní formě vlády zejména vyslovení nedůvěry vládě nebo jejím jednotlivým členům.⁵⁷

Zvláštní skupinu pravomocí nalezneme v zahraniční a bezpečnostní politice.⁵⁸ Tyto oblasti tradičně náležejí moci výkonné, některá zásadní rozhodnutí však bývají svěřena parlamentu, což souvisí zejména s internacionalizací politiky ve věcech bezprostředně se dotýkajících jednotlivců. Platí to zejména o ratifikaci významných mezinárodních smluv, která zpravidla vyžaduje zvláštní souhlas parlamentu nebo přijetí zákona. Závazky z mezinárodních smluv omezují, vytěsňují či předurčují zákonodárnou činnost parlamentu v otázkách upravených smlouvami. Tento zásah do působnosti parlamentu jako zákonodárce (a tím i do jeho samostatného rozhodování jako reprezentanta lidu) je kompenzován jeho spolurozhodováním v rámci ratifikačního procesu. Vzhledem k tomu, že parlament nemůže přímo iniciovat sjednání mezinárodní smlouvy a zpravidla ani ovlivnit průběh jednání, bývá jeho role redukována na přijetí či odmítnutí výsledného textu, tedy na kontrolu a schválení předchozí činnosti vlády. Další rozhodovací pravomoci parlamentu se mohou týkat zásadních bezpečnostních otázek, kde je smyslem zabránit zneužití donucovacího aparátu a nouzových pravomocí moci výkonnou, resp. jeho využívání demokraticky kontrolovat (mimořádné stavy, nasazení ozbrojených sil).⁵⁹

⁵⁷ Např. Schnapp, Harfst, 2005, s. 348-370.

⁵⁸ Srov. Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 356-359.

⁵⁹ Srov. ale např. široké královské prerogativy týkající se ozbrojených konfliktů ve Spojeném království, které umožnily premiérovi ještě v roce 2003 vstup do války s Irákem, aniž by ústava vyžadovala souhlas parlamentu. Sturm, 2013, s. 121.

1.2.2. Funkce

Vydeme-li z roztřídění pravomocí parlamentů, můžeme rozlišit především funkci zákonodárnou, kreační a kontrolní, jimž výše uvedené nástroje slouží.

Za nejvýznamnější z nich by bylo možno považovat funkci zákonodárnou zahrnující zejména stanovení obecně závazných pravidel chování a založení pravomocí státních orgánů. Jak ale uvádí J. Kysela, již J. S. Mill a W. Bagehot považovali za důležitější funkci kontrolu. V širokém smyslu se stalo kontrolou i posuzování legislativních předloh vlády, která nezřídka drží faktický monopol zákonodárné iniciativy.⁶⁰ Vláda každopádně nastoluje parlamentu značnou část agendy, protože vládne právě především prostřednictvím legislativy.⁶¹ Její program vychází z programů politických stran, které ji tvoří, a jeho prosazení v parlamentu je tak rovněž věcí stranické disciplíny. V případě silné převahy vlády v parlamentním systému se může parlament ocitnout v roli stroje na potvrzování zákonů vzniklých na ministerstvech, které nanejvýš dílčím způsobem upravuje.

Zásadní pro chod státu je i funkce kreační, označovaná též jako volební či rekrutační, která spočívá ve vytváření dalších článků legitimačního řetězce státních orgánů počínajícího u lidu. Řada kreačních pravomocí přitom plní i kontrolní funkci, zejména pokud parlament například jen vyslovuje souhlas se jmenováním určitých funkcionářů nebo je při volbě omezen na kandidáty navržené jinými orgány. Kontrolní aspekt může být zdůrazněn i v kreaci vlády, jestliže má parlament pouze pravomoc vyslovit nedůvěru vládě, kterou jmenuje formálně nezávisle na něm hlava státu. Kontrolní funkci plní i případné spolurozhodovací pravomoci parlamentu v zahraničních a bezpečnostních otázkách, neboť v nich má obvykle iniciativu i operativní politické řízení v rukou hlava státu či vláda.

Způsob provádění parlamentní kontroly se liší v prezidentské a parlamentní formě vlády. V prezidentském systému *checks and balances* jde o zásadní, plošnou ingerenci parlamentu do politiky prezidenta.⁶² Významnou kontrolní funkci zde plní schvalování rozpočtu, které se naopak v parlamentním systému někdy stává jen formálním potvrzením kontroly exekutivy nad parlamentem. Prezidentský systém bývá

⁶⁰ Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 16-17.

⁶¹ Podrobně Le Divellec, 2007, s. 97-126.

⁶² Von Beyme, 1999, s. 271-272, 278. To ostatně odpovídá skutečnosti, že kontrolní pravomoci parlamentu se modelovaly v prostředí konstituční monarchie s alespoň potenciálním napětím mezi dvěma na sobě zcela nezávislými ohnisky politické moci. Viz Mayer, 2012, s. 23.

dokonce popisován tak, že státní správa se v něm fakticky zodpovídá jak hlavě státu, tak i parlamentu.⁶³

V parlamentní formě vlády probíhá kontrola odlišně, neboť zde působí silný systémový zájem vlády a jejích poslanců vystupovat jednotně. Úlohou parlamentu není pouze volat vládu k odpovědnosti, ale i umožnit její vznik a trvání. Navenek se tedy kontrolní role ujímá především opozice, která může využívat nástroje uplatnitelné jednotlivými poslanci nebo menšinami. Institucionalizovaná opozice je důležitou zábranou proti zneužití hlasovací převahy většiny.⁶⁴ Nejsilnější kontrolní nástroje – vyslovení nedůvěry a přijetí zákona – má ale v rukou většina. Někdy se proto hovoří o tom, že kontrolní funkce nenáleží parlamentu jako celku, nýbrž zvláště opozici a vládní většině.⁶⁵ S tím souvisí rozlišení kontrolních sankcí na přímé a nepřímé. Přímo sankci uplatňuje parlament většinovým rozhodnutím sám, nepřímo uplatňuje často z podnětu parlamentní menšiny někdo jiný (ústavní soud zrušením protiústavního zákona, voliči mobilizovaní opozicí ve volbách).⁶⁶ Vládní poslanci mohou provádět průběžnou kontrolu exekutivy zejména po stranické linii. Vláda totiž musí pro každé parlamentní rozhodnutí získat potřebnou většinu a volný mandát poslanců zaručuje, že si tuto podporu nemůže vynutit a musí být připravena i na ústupky.⁶⁷ I v rámci parlamentní formy vlády samozřejmě nalezneme různé polohy mocenského vztahu vlády a parlamentu, z nichž plyne různá intenzita kontrolní činnosti. Například podle A. Lijpharta je vláda více nucena zodpovídat se parlamentu v konsensuálních systémech s koaličními nebo menšinovými vládami, než v klasickém westminsterském systému jednobarevných většinových vlád.⁶⁸

K funkci zákonodárné, kreační a kontrolní přidávají různí autoři ještě další jednu až dvě funkce, zpravidla označované jako reprezentační (artikulační, informační, komunikační, funkci ve vztahu k veřejnosti – *Öffentlichkeitsfunktion*) a legitimizační.⁶⁹ Tyto funkce jdou nad rámec konkrétních pravomocí parlamentu a stojí na tezi, že parlament má usilovat o udržení politického souladu mezi lidem a vládou, tedy aby

⁶³ Siefken, 2013, s. 54-55.

⁶⁴ V této souvislosti lze zmínit neblahé důsledky absolutizace Rousseauovy koncepce obecné vůle (*volonté générale*) ve francouzských revolučních parlamentech. Jestliže bylo Národní shromáždění chápáno jako ztělesnění obecné vůle, jeho přehlasovaná menšina objektivně nemohla být v právu a z každého politického protivníka se tak mohl stát nepřítel lidu. Zeh, 1990, s. 39-40.

⁶⁵ Schnapp, Harfst, 2005, s. 350.

⁶⁶ Steffani, 1989, s. 1325-1330. Dann, 2004, s. 167-168.

⁶⁷ Patzelt, 2013a, s. 32-33, 43-46.

⁶⁸ Lijphart, 1984.

⁶⁹ Von Beyme, 1999, s. 253 a násl.; Klokočka, 2006, s. 335; Kysela, 2006a, s. 129-131; Abels, Eppler, 2011, s. 20; von Ungern-Sternberg, 2012, s. 305, 320. Mayer, 2012, s. 26 a násl.; Zier, 2005, s. 54 a násl.

politická rozhodnutí brala i v průběhu volebního období v potaz názory občanů, aby vláda představovala *government for the people* reagující na potřeby občanů.⁷⁰ Činí tak zprostředkováním obousměrné komunikace mezi politickým vedením státu a občany – šířením informací a debatou o nich, veřejnou artikulací názorů a obav občanů a v případě opozice především kritikou vládní politiky a nabízením alternativ. Mobilizace veřejnosti okolo určitých témat je významným faktorem motivujícím parlament k uplatnění jeho pravomocí. Základním předpokladem k plnění této funkce je veřejnost jednání parlamentu jako protiklad k neveřejnému jednání vlády.⁷¹

Tyto funkce parlamentu nejsou nikdy naplňovány v plném rozsahu,⁷² neboť jejich plnění je závislé na praktickém využívání pravomocí a prostředků, které má parlament k dispozici. Netřeba dodávat, že personální, časové a finanční kapacity parlamentu jsou omezené. Rozdílný důraz na jednotlivé funkce je patrný i v rozlišování parlamentů proslovů a parlamentů pracovních (*Rede- und Arbeitsparlamente*).⁷³ Parlament proslovů, za jehož předobraz je označována britská Dolní sněmovna, se zaměřuje na velké plenární debaty, výměny mezi vládou a opozicí a ovlivňování veřejného mínění (důraz na kontrolu a působení vůči veřejnosti). Pro pracovní parlament (Kongres Spojených států amerických) je typická podrobná průběžná kontrola moci výkonné, detailní legislativní práce ve výborech s menším přístupem veřejnosti a pouze schvalovací úloha pléna (důraz na zákonodárství). Jde však spíše o ideální modely než o přesnou klasifikaci.

Lze říci, že přístup k plnění dílčích funkcí v souhrnu určuje míru naplnění obecné legitimizační funkce parlamentu.⁷⁴ Demokratická legitimita státní moci totiž nespočívá pouze formálně v tom, že je tato moc vykonávána orgány zřízenými ústavou a že jsou tyto orgány personálně obsazovány v rámci legitimizačního řetězce vedoucího vždy zpět k rozhodnutí lidu. Má rovněž materiální, obsahovou složku. Konkrétní jednání státní moci by mělo být ve stálé politické vazbě na vůli lidu. Nemělo by se od ní libovolně odchylovat.⁷⁵

⁷⁰ Von Beyme, 1999, s. 255 a násl.; Pernthaler, 1996, s. 204-212.

⁷¹ Veřejné jednání je pravidlem plenárních schůzí, v řadě parlamentů jsou však neveřejné výborové schůze. Mayer, 2012, s. 26-27.

⁷² Abels, Eppler, 2011, s. 20.

⁷³ Např. Mayer, 2012, s. 14.

⁷⁴ Např. Maurer, 2012, s. 37 tak označuje za funkce parlamentu mechanismy a vztahy, jejichž pomocí a prostřednictvím parlament plní základní úlohu demokratické reprezentace.

⁷⁵ Böckenförde, 1998, s. 36-44 v této souvislosti zmiňuje americký koncept *responsive government* a skutečné zpřítomnění (re-representaci) u G. W. F. Hegela. Srov. též Zier, 2005, s. 55-56.

1.3. Proměny parlamentarismu po druhé světové válce

Vývoj parlamentarismu (zde ve smyslu formy vlády, v níž existuje parlament) po druhé světové válce byl ovlivněn demokratizací existujících nebo nově vznikajících států a proměnami ve vnitřním fungování státu jako takového.

Práce věnující se poválečnému parlamentarismu v Evropě nejčastěji hovoří o deparlamentarizaci vládnutí, o oslabování parlamentů, popř. až o jejich úpadku.⁷⁶ Takové teze nutně vycházejí ze srovnání s minulostí. Otázkou samozřejmě je, s jakým obdobím „rozkvětu“ parlamentů by se měl dnešní stav srovnávat. Patrně ne s první polovinou 20. století, kdy v mnoha státech došlo k odstranění nebo ochromení parlamentu politickými silami odmítajícími demokracii. Z hlediska podílu států, v nichž existuje svobodně volený a svobodně rozhodující parlament, na jejich celkovém počtu, bychom možná mohli říci, že ve zlatém věku žijeme nyní.

J. Kysela upozorňuje na to, že o úpadku (britského) parlamentu hovořil již v roce 1920 J. Bryce, a soudí, že „zlatý věk“ byl v dějinách parlamentarismu spíše epizodou. Pro Spojené království by se mohlo jednat zhruba o období mezi volebními reformami let 1832 a 1867, kdy v parlamentu zasedala řada významných osobností, které diskutovaly a spoluutvářely politiku země. Zvýšení počtu voličů ovšem následně vedlo k tlaku na větší organizovanost a disciplinovanost politických stran a v důsledku toho i k proměně fungování parlamentu.⁷⁷ Podle jiných autorů je i toto období britského parlamentu přikrášlováno a ve skutečnosti je celý zlatý věk fikcí.⁷⁸

Přesto se zdá nesporné, že parlamenty jsou po druhé světové válce vystaveny pohybům, které jejich reálný vliv oproti předchozím demokratickým obdobím umenšují. Rozšiřuje se okruh právem upravených záležitostí, ale zároveň se zvyšuje podíl těch, o nichž parlamenty rozhodují pouze formálně a nemohou je prakticky ovlivnit. Snižuje se význam parlamentů ve veřejném prostoru. Plnění kontrolní funkce se ztěžuje. Parlamenty ovšem zároveň projevují adaptabilitu a schopnost inovace, což podle V. Klokočky souvisí s tím, že parlament je charakterem svého vzniku (opakované volby) i své funkce (permanentní konfrontace a perspektivní působení) výsledkem poznávacích procesů celé společnosti.⁷⁹

⁷⁶ Za všechny von Beyme, 1999, zejm. s. 539-543; Oberreuter, 2013 a další texty v tomto sborníku. Lindseth, 2010, s. 202-204 uvádí, že se o deparlamentarizaci hovoří jednak ve smyslu oslabování národních parlamentů a jednak ve smyslu úpadku demokracie jako takové.

⁷⁷ Kysela, 2014, s. 292; Kysela, 2006a, s. 117, 123.

⁷⁸ Oberreuter, 2013, s. 24; Baranger, 2007, s. 16-46 uvádí, že i ve Spojeném království role parlamentu vždy spočívala v doporučování a schvalování a ne ve „vládě prostřednictvím parlamentní debaty“.

⁷⁹ Klokočka, 2006, s. 397.

Důležitým faktorem je již zmiňovaný rozvoj politických stran.⁸⁰ Členstvo parlamentu se díky němu fakticky hierarchizuje. Reálné rozhodování se přesouvá dovnitř (vedení) politických stran a na mezistranická jednání. Vliv parlamentní rozpravy na hlasování tím nutně klesá a jejím účelem se stává spíše jen „veřejné předložení argumentů pro a proti politickému rozhodnutí“, které již bylo učiněno, resp. jeho veřejné ospravedlnění.⁸¹ Moderní parlament je nepochybně parlamentem politických stran. Přenáší se na něj proto i negativní vnímání politických stran jako institucí, které usilují pouze o brání požitků a udržení vlastní pozice.⁸² G. Loewenberg hovoří o paradoxech parlamentarismu spočívajících mj. v právní rovnosti, ale faktické hierarchii jeho členů a v zásadní veřejnosti, ale faktické neprůhlednosti jeho jednání.⁸³

Mezi další příčiny oslabení parlamentů lze řadit zákonodárnou delegaci, rozvoj ústavního soudnictví, rozvoj mezinárodního práva, evropskou integraci, rozšiřování institutu referend a posilování organizovaných zájmů (vč. neokorporativismu), regionalizaci, federalizaci a rovněž globalizaci ve smyslu zvýšeného výskytu společenských vztahů či problémů přesahujících státní hranice.⁸⁴ Je důležité říci, že deparlamentarizace není jen důsledkem „nepostižitelného“ společenského vývoje, ale také úmyslných rozhodnutí státní moci (zejména parlamentu), která na tento vývoj reagují.⁸⁵

Posilování exekutivy na úkor parlamentu lze pozorovat již v první polovině 20. století, a to nejen v nedemokratických režimech. Přinejmenším v USA, Francii, Spojeném království a Německu docházelo k přesunům legislativních funkcí na vládu a správní aparát ve snaze umožnit flexibilní reakci na neustále se vyvíjející politickou a hospodářskou situaci. Rodilo se funkcionalistické pojetí státu, podle kterého je státní moc potřeba alokovat nikoli podle dogmat dělby moci, nýbrž tak, aby bylo možné adekvátně reagovat na společenské potřeby a rostoucí očekávání občanů od státu. Důsledkem byl vzestup delegovaného zákonodárství spojený někdy až s marginalizací parlamentu. Poválečné uspořádání v západoevropských státech přineslo na základě tvrzené nutnosti depolitizace a technokratizace rozhodování několik významných změn: ústavní zakotvení a tím pádem i omezení zákonodárné delegace, plánování v rámci

⁸⁰ Sturm, 2013, s. 116-117; Kysela, 2006a, s. 123-125.

⁸¹ Wintz, 2010, s. 18.

⁸² Sebaldt, 2013, s. 221-249; Zeh, 1990, s. 127.

⁸³ Loewenberg, 2007, s. 819.

⁸⁴ Kysela, 2006a, s. 125-127; Von Beyme, 1999, s. 538, 542.

⁸⁵ Přednáška prof. Dietera Grimma na konferenci „Jak čelit procesu deparlamentarizace?“ konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze dne 10. 10. 2013.

hospodářské obnovy a modernizace, při které vystupovala do popředí regulatorně-manažerská exekutiva, a otevření se mezinárodní spolupráci.⁸⁶ To bylo v některých státech provázeno racionalizací parlamentarismu, zejm. oslabením destabilizujícího až destruktivního potenciálu parlamentu vůči moci výkonné. Stalo se tak zavedením konstruktivního vyslovování nedůvěry (Německo), přechodem k poloprezidentskému systému (Francie), nebo jinými způsoby. Tyto prvky přetrvaly dodnes.

Argumenty ve prospěch odborného rozhodování a „zvědečtění“ politiky plynou ze společenského vývoje, který činí předměty právní regulace složitějšími a dynamičtějšími než v minulosti. Tento vývoj zvyšující poptávku po pružné a účinně reagující státní moci, po vládě pro lid, je ale výrazně přiživován i legislativní hypertrofií. Důsledkem přesunu politiky do odborných a byrokratických grémií je ztráta transparentnosti a odpovědnosti a také nárůst rizika, že pod pláštěm odborných řešení budou prosazeny partikulární zájmy různých lobby. Samo o sobě to dle mého názoru efektivitu nezajišťuje.

Poválečná ústavní emancipace exekutivy a administrativy doprovázená oslabením parlamentní kontroly měla být kompenzována posílením kontroly moci výkonné ze strany moci soudní. Obecný důraz na soudnictví jako záruku základních hodnot liberální demokracie lze vysvětlit reakcí na totalitarismy a (polo)demokraticky nastolené diktatury. Určitá nedůvěra v lid a jeho reprezentanty byla ostatně přítomna i u kořenů evropské integrace.

Odlišným vývojem prošly po pádu železné opony státy bývalého východního bloku. Na rozdíl od severní a západní Evropy je zde pravidlem existence ústavního soudu jako garanta rozvoje právního státu a ochrany základních práv. Pozorujeme ale i renesanci parlamentarismu po předchozí degradaci parlamentů do role nástroje provádějícího vůli státustrany.⁸⁷ Parlamenty se stávají hlavními institucemi pluralismu a demokratizace. Dnes v těchto státech nalezneme poměrně stabilní parlamenty a vratké vlády, což se vysvětluje polarizací a nestabilitou politických stran. Ta snižuje počet poslanců opakujících mandát, a tím i profesionalitu a efektivitu parlamentu jako takového, což nahrává exekutivě.⁸⁸

Rozvoj ústavního soudnictví ovlivnil parlamenty přinejmenším dvojnásobem. Jednak učinil vymahatelnými ústavní meze zákonodárné činnosti a jednak

⁸⁶ Lindseth, 2010, s. 61-90.

⁸⁷ Klokočka, 2006, s. 396; Georgiev, 2009a, s. 177 a literatura tam citovaná.

⁸⁸ Bos, 2013, s. 203, 211-215.

svěřil v některých státech parlamentu, především opozici, možnost iniciovat posouzení ústavnosti zákonů zahrnující jejich obsah i způsob, jakým byly přijaty. Ústavní soudnictví se tak stalo silným nástrojem kontroly parlamentní většiny menšinou.⁸⁹ Využívání tohoto nástroje je ale zároveň jednou z příčin judicializace politiky, která parlament pochopitelně spíše oslabuje. Ze strany ústavního soudu může docházet k extenzivním zásahům do politických otázek, a to nejen rušením protiústavních zákonů, ale i jejich ústavně konformním výkladem. Není překvapivé, že rozhodnutí ústavního soudu se často stává hybatelem zákonodárné iniciativy vlády.⁹⁰

Dalším významným faktorem oslabení parlamentů je internacionalizace práva, tedy kvalitativní a kvantitativní nárůst mezinárodněprávní regulace. Nejedná se zdaleka již jen o uzavírání obvyklých typů mezinárodních smluv, které je zpravidla vzdáleno zájmu voličů a není problematické ani pro opozici. Státy jsou vázány smlouvami s výraznými vnitropolitickými a hospodářskými dopady, které zahrnují efektivní mechanismy řešení sporů a mohou umožňovat autonomní tvorbu dalších pravidel závazných pro členské státy. Kromě toho vytvářejí mezinárodní organizace i různé odborné orgány nejrůznější *soft law* či standardy, které jsou následně přebírány do vnitrostátního práva, což může být vůči jednotlivým státům vynucováno i silným politickým tlakem (typicky Rada Evropy). K judicializaci politiky přispívají i některé mezinárodní soudy (zejm. Evropský soud pro lidská práva). Podstatné je, že tvorba práva na mezinárodní a zejména evropské úrovni je výsledkem interakce exekutiv jednotlivých států, orgánů mezinárodních organizací, expertních útvarů, mezinárodních soudů a pochopitelně i nadnárodních organizovaných zájmů, nikoli však parlamentů. Ty jen ratifikují nebo provádějí rozhodnutí či dohody učiněné jinými.

Odsunutí parlamentu do role razítkujícího orgánu je spojováno také s rostoucím vlivem zájmových struktur na státní politiku. Pro státy západní Evropy bylo po druhé světové válce typické široké zapojení organizovaných hospodářských zájmů do politického rozhodování, zejména institucionalizací sociálního dialogu vedoucí k deradikalizaci levice.⁹¹ Dohoda se sociálními partnery pak někdy určovala obsah klíčových zákonů. V širším smyslu lze říci, že se vedle reprezentativní demokracie zdůrazňují nejrůznější participační procesy. Jejich problémem ovšem začasť je, že institucionalizují politický vliv hospodářsky a společensky silných organizací, které je

⁸⁹ Kysela, 2006a, s. 129-131; von Beyme, 1999, s. 281.

⁹⁰ Nejpatrnější je to ve státech se silným koncentrovaným ústavním soudnictvím, jako je Německo. Srov. Kranenpohl, 2013, s. 95-114.

⁹¹ Např. Bickerton, 2012, s. 74-87.

mohou využít k prosazení svých partikulárních zájmů.⁹² Hovoří se též o privatizaci politiky, je-li tvořena dohodou mezi vládou a nejrůznějšími dotčenými subjekty. Z nich stojí za zmínku především velké soukromé podniky včetně nadnárodních.⁹³

Zvýšily se také technické možnosti přímé demokracie. Přesto je nadále spíše doplňkem parlamentarismu a ne jeho skutečnou alternativou.⁹⁴ Rozdíl je ovšem v tom, že zatímco v 19. století představovaly parlamenty „občanskou společnost“, nyní jsou jen jednou ze součástí veřejného prostoru, byť s formálním právem na konečné rozhodnutí.⁹⁵ Významnou roli v tomto prostoru hrají nyní také masmédia, která široce přebírají informační, komunikační, popř. i artikulační funkce a vytvářejí tlak na rozhodování veřejné moci.⁹⁶

Jiným jevem je zužování politického manévrovacího prostoru v důsledku rozhodnutí minulých parlamentů, zejména pokud byly převzaty závazky, které lze zrušit či změnit jen za cenu velkého odporu a nákladů.⁹⁷ Typicky se to projevuje omezením volnosti parlamentu (a vlády) v daňové politice a v nakládání s rozpočtovými příjmy, což tradičně představovalo hlavní zdroj moci parlamentu.⁹⁸

Je zřejmé, že řada výše zmíněných faktorů má pro parlamenty za následek posun od tvůrčího rozhodování spíše ke kontrole a ratifikaci již rozhodnutého.⁹⁹ Klíčovým mechanismem parlamentní formy vlády je nadále rozhodování parlamentu o bytí a nebytí vlády. To však není nástroj použitelný pro každodenní praxi. Parlamenty tak stojí před otázkou, jak provádět průběžnou kontrolu a legitimizaci jednání vlády a správy. Přitom čelí zvyšujícímu se informačnímu náskoku exekutivy. Ten mohou stahovat, pouze pokud si vytvoří vlastní odborný a administrativní aparát, zajistí si široký a včasný přístup k informacím a racionalizují své kontrolní procedury.¹⁰⁰ Mohou vznikat i nové kontrolní nástroje šité na míru specifickým situacím, což je patrné zejména na institutech souvisejících s členstvím státu v Evropské unii.

Reprezentační a legitimizační funkce parlamentu trvá a souhlas parlamentu tak nadále legitimizuje jménem občanů opatření se závazným účinkem,¹⁰¹ přestože výše

⁹² Lord, Beetham, 2001, s. 454.

⁹³ Helms, 2005, s. 405-408 je označuje za „nositele investiční a zaměstnavatelské výsosti“.

⁹⁴ Papier, 2013, s. 89. Klokočka, 2006, s. 400.

⁹⁵ Kysela, 2006a, s. 129-131.

⁹⁶ Patzelt, 2013a, s. 47-49.

⁹⁷ Papier, 2013, s. 85-87.

⁹⁸ Von Ungern-Sternberg, 2012, s. 306; Patzelt, 2013a, s. 38-47.

⁹⁹ Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 16-17.

¹⁰⁰ Von Beyme, 1999, s. 282 hovoří o protibyrokracii (*Gegenbürokratie*).

¹⁰¹ Kysela, 2006a, s. 129-131; Norton, 1995a, s. 1.

uvedené se nepochybně promítá i do vnímání parlamentu veřejností. Zde však mohou přetrvávat různé historické percepce: srovnajme např. parlament britský, vnímaný tradičně jako záruka svobody, a německý, navazující na neslavnou minulost a vystavený od zřízení Spolkového ústavního soudu pronikavé judicializaci politiky.¹⁰²

Parlamenty jsou nadále nejvyššími reprezentativními tělesy lidu a institucionálními sídly jeho suverenity. Jako takové legitimizují politickou moc a odpovídají za její uplatňování.¹⁰³ Z výše uvedených tezí vychází tato práce. Podle některých autorů je ale takové pojetí parlamentu již jen politickou mytologií udržující demokratické rituály, které se stále více vzdalují realitě post-parlamentního vládnutí (*post-parliamentary governance*).¹⁰⁴ Tato koncepce reaguje na současný právní trend spočívající v oslabování státu a jeho klasických institucí a ústící v určitý návrat středověkého právního modelu, v němž namísto jednotné státní moci a jednotného právního řádu působí fragmentovaná a překrývající se práva, jejichž rozpory se řeší vyjednáváním, stírá se rozdíl mezi soukromým a veřejným právem atd. Teorie post-parlamentního vládnutí vychází z rozmělnění reprezentace, moci i odpovědnosti v síti exekutivních, byrokratických, expertních a zájmových „aktérů“, kteří nahrazují demokracii selektivně participativním („sebe-representativním“) systémem vlády organizací, organizacemi a pro organizace. Tento vývoj hodnotí s mírným optimismem, neboť prý vede k efektivnějšímu a pružnějšímu výkonu moci, než který nabízí klasická parlamentní demokracie. Novou funkci parlamentu spatřuje v přijetí „ústavy omezující moc organizací“ a v uplatňování jakési jejich odpovědnosti.¹⁰⁵

Domnívám se, že reprezentační a legitimitační funkci parlamentu je třeba vnímat především jako normativní požadavek odvozený z potřeby ospravedlnit uplatňování veřejné moci vůči svobodným a rovným jednotlivcům. Reprezentativní (a samozřejmě i přímá) demokracie má klíčový význam pro legitimitu státní moci. Všechny pravomoci a funkce parlamentů proto musejí ve svém jádru přetrvat, i když se proměňují. Post-parlamentarismus je užitečným popisem jedné stránky současného stavu, ale normativně je s demokratickou teorií neslučitelný, neboť obhájí vizi paktované státní moci založené na netransparentních zákulisních dohodách politických,

¹⁰² Ogorek, 2005, zejm. s. 979-980.

¹⁰³ Von Beyme, 1999, s. 543-544; Oberreuter, 2013, s. 31. Maurer, 2001, s. 28.

¹⁰⁴ Andersen, Burns, 1996, zejm. s. 244-251. Samotný pojem *governance* se do českého jazyka překládá mimo jiné jako vládnutí, vládní moc, řízení, správa či správa věcí veřejných. Znamená způsob výkonu veřejné moci spočívající v koordinaci a udržování koherence širokého spektra orgánů a subjektů s různými záměry a cíli. Viz Papadopoulos, 2007, s. 469 a literatura tam citovaná.

¹⁰⁵ Andersen, Burns, 1996, zejm. s. 237-239.

ekonomických a jiných elit bez reálné politické kontroly a odpovědnosti.¹⁰⁶ Výsledkem by byl stav označovaný jako sektorový stát, v němž jsou jednotlivé oblasti politiky ovládnuty těmi, kteří na nich mají největší zájem a mají dostatek prostředků k tomu, aby ho prosadili.¹⁰⁷

Na druhou stranu i případné volání po radikální re-parlamentarizaci si musí ujasnit, co od parlamentu očekává¹⁰⁸ a zda je to reálné. Třetí kapitola této práce se bude podrobněji zabývat také parlamentarizací supranacionální úrovně výkonu veřejné moci skrze Evropský parlament, která bývá doporučována jako cesta k restauraci parlamentarismu mimo kontext národních států.¹⁰⁹ Hlavním tématem této práce však budou parlamenty ve státech, a to konkrétně v členských státech Evropské unie.

1.4. Parlamenty členských států EU – vnitrostátní parlamenty, národní parlamenty

Vzhledem k tématu této práce je třeba vymezit okruh orgánů, kterým se budeme věnovat, a vyjasnit některé terminologické otázky.

Oficiální české znění Smlouvy o Evropské unii a dalších dokumentů unijního práva hovoří o „vnitrostátních parlamentech“. Je to pozoruhodná odchylka od většiny ostatních jazykových verzí, které používají výrazy doslovně přeložitelné jako „národní parlamenty“.¹¹⁰ Pojem „národní parlamenty“ byl používán při neoficiálních překladech evropského práva před přistoupením a byl převzat i značnou částí česky psané odborné literatury.¹¹¹ Vysvětlením jeho zavržení je zřejmě historická vazba pojmu „národní“ v československém právním řádu na orgány členských států československé federace, popř. na národ chápaný v ryze etnickém smyslu. Pojem „národ“ ovšem, jak známo, nemusí označovat pouze společenství etnické a může mít i význam společenství politického. Ostatně v tomto smyslu je používán i v právu EU.¹¹² „Národní parlament“ pak označuje zastupitelský sbor politického národa členského státu – „symbolické sídlo suverenity lidu“.¹¹³ Naopak „vnitrostátním parlamentem“ by bylo možno rozumět

¹⁰⁶ Srov. kritiku v textech H. Oberreutera, 2013 a W. Patzelt, 2013b a dále Janowski, 2005, s. 240-244.

¹⁰⁷ Lindseth, 2010, s. 264 s odkazem na díla J. P. McCormicka.

¹⁰⁸ Kysela, 2014, s. 295-297: Maření vládní politiky, tvorbu alternativ, nucení ke kompromisům?

¹⁰⁹ Patzelt, 2013b, s. 57-58.

¹¹⁰ Např. anglicky *national parliaments*, německy *nationale Parlamente* (obdobně všechny ostatní germánské jazyky), francouzsky *parlements nationaux* (obdobně všechny ostatní románské jazyky), slovensky *národné parlamenty*, polsky *parlamenty narodowe*, stejný kořen nalezneme i v bulharštině, slovinštině, lotyštině a maltštině. Výjimku tvoří ugrofinské jazyky, litevština, řečtina, irština a čeština.

¹¹¹ Např. Pítrová, 2014; Karlas, 2011.

¹¹² Srov. zejm. preambule SEU a SFEU a čl. 1 SEU ve srovnání s čl. 19 odst. 1 SFEU.

¹¹³ Kysela, 2010, s. 40.

kromě parlamentu celostátního i parlament zemský, regionální, provinční apod., zkrátka jakýkoli jiný než Evropský. Necelostátní orgány parlamentního typu označuje právo EU jako „regionální parlamenty s normotvornou pravomocí“ (čl. 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality – „PSP“). Jimi se však tato práce zabývat nebude.¹¹⁴ Přestože by se samozřejmě mělo používat úřední znění práva EU, domnívám se, že pojem „národní parlamenty“ je z výše uvedených důvodů vhodnější, a proto bude tato práce s výjimkou přímých citací používat oba pojmy jako synonyma.¹¹⁵

Které orgány jsou oněmi vnitrostátními či národními parlamenty? Samo právo EU jejich výčet neobsahuje. Otázka, který orgán je v daném státě parlamentem, má většinou jasnou odpověď. Existují ale i některé zvláštní případy.

Na prvním místě je to parlamentní soustava belgická.¹¹⁶ V rámci složité vertikální dělby kompetencí přijímají vedle dvoukomorového Federálního parlamentu některé předpisy s právní silou zákona parlamenty společenství a parlamenty regionů (Vlámský parlament, Valonský parlament, Parlament regionu hlavního města Bruselu, Parlament francouzského společenství a Parlament německojazyčného společenství). Podle Prohlášení č. 51 k Lisabonské smlouvě „Belgie upřesňuje, že podle jejího ústavního práva jak Sněmovna zastupitelů a Senát Federálního parlamentu, tak i parlamentní shromáždění společenství a regionů jednají, z hlediska pravomocí vykonávaných Uníí, jako složky vnitrostátního parlamentního systému nebo jako komory vnitrostátního parlamentu.“ Všechny sedm těles tedy může vůči orgánům EU vystupovat jako součást belgického parlamentu podle toho, čí zákonodárné působnosti se daná činnost EU dotýká. Způsob uplatňování dvou hlasů, které má belgický parlamentní systém k dispozici v rámci kontroly subsidiarity (viz kapitulu 4), je věcí politické dohody mezi všemi sedmi komorami.

Další spornou otázkou je, zda lze německou Spolkovou radu a slovinskou Státní radu považovat za parlamentní komory.¹¹⁷ Pro účely této práce není třeba hledat obecnou odpověď. Zaměříme se pouze na to, zda tyto orgány fungují jako druhé komory v záležitostech EU.

Německá Spolková rada tvořená členy zemských vlád v záležitostech EU vystupuje jako zcela plnohodnotná (druhá) parlamentní komora, zejména se v pozici „komory vnitrostátního parlamentu“ (čl. 6 PSP) samostatně účastní kontroly dodržování

¹¹⁴ K tomu např. Kiiver, 2006a a další texty v tomto sborníku.

¹¹⁵ Obdobně srov. Pítrová, 2014, s. 221.

¹¹⁶ Podrobně Delmartino, 2011.

¹¹⁷ Českou debatu k těmto otázkám shrnuje Kysela, 2004a, s. 247 a násled., 337 a násled.

zásady subsidiarity, jakož i jiné komunikace s Evropskou komisí. Spolkovou radu tedy budeme za parlamentní komoru považovat.¹¹⁸

Slovinská Státní rada reprezentuje především územní, hospodářské a profesní zájmy a má převážně poradní, iniciativní a kontrolní úlohu směřující vůči Státnímu shromáždění.¹¹⁹ Formálně není součástí slovinského parlamentu, ale ve vnitrostátním kontextu funkčně plní roli druhé komory a je za ni považována.¹²⁰ Státní rada projednává dokumenty orgánů EU a má i vlastní evropský výbor. Zaujímá stanoviska určená ale pouze Státnímu shromáždění. Nevystupuje samostatně vůči orgánům EU, a to ani v rámci kontroly subsidiarity. Zde disponuje oběma slovinskými hlasy Státní shromáždění.¹²¹ Na druhou stranu je Státní rada samostatně zastoupena na konferenci COSAC a v dalších formátech meziparlamentní spolupráce v rámci EU. I Státní radu tedy budeme pro účely této práce považovat za druhou komoru.

Naopak můžeme pominout skutečnost, že ve Spojeném království a na Maltě je formálně součástí parlamentu i hlava státu,¹²² neboť britská královna ani maltský prezident se v tomto postavení do záležitostí Evropské unie nijak nezapojují.¹²³

¹¹⁸ Je v tom určitý paradox, neboť Spolková rada svým složením představuje Radu EU v malém. Röper, 2009, s. 3 a násl.

¹¹⁹ Viz Vehar, 2007, s. 242 a násl.; Kysela, 2004a, s. 245 a násl.

¹²⁰ Viz Kysela, 2004a, s. 247, 250 a díla tam citovaná. Mavčič, 2014, s. 1492.

¹²¹ Z toho by bylo možné dovozovat, že slovinský parlament není dvoukomorový, neboť podle čl. 7 PSP má ve dvoukomorovém parlamentním systému každá komora jeden hlas. Domnívám se však, že akceptování stavu, kdy s oběma hlasy nakládá jedna komora, je třeba považovat především za projev úcty k národní identitě Slovinska spočívající v jeho specifickém ústavním systému (čl. 4 odst. 2 SEU). Druhá komora obecně může být z některých oblastí působnosti parlamentu zcela vyloučena (např. zahraniční, potažmo i evropská politika). V takovém případě by dle mého názoru nebylo slučitelné s principem vyjádřeným v čl. 4 odst. 2 SEU, aby právo EU nutilo daný stát k jejímu zapojení např. právě do kontroly subsidiarity. Opačný názor, totiž že podle práva EU nelze svěřit oba hlasy jedné komoře, zastává Gamper, 2011, s. 247 a Kiiver, 2012a, s. 64-66.

¹²² K Maltě viz např. Refalo, 2014, s. 1167 a násl.

¹²³ Ještě podrobněji k otázce, co je parlamentem v EU, viz Kiiver, 2012a, s. 48-63.

Tabulka 1: Parlamenty členských států EU

stát	název parlamentu [transliterace] (překlad)	název dolní komory (překlad)	počet členů	způsob kreace a délka volebního období
		název horní komory (překlad)		
Belgie	Federaal Parlement / Parlement Fédéral / Föderales Parlament (Federální parlament)	Kamer von Volksvertegenwoordigers / Chambre des Représentants / Abgeordnetenversammlung (Poslanecká sněmovna)	150	volení přímo na 5 let
		Senaat / Sénat / Senat (Senát)	60	50 vysíláno z parlamentů společenství a regionů, 10 kooptováno, všichni na 5 let
Bulharsko	Народно събрание [Narodno sabranie] (Národní shromáždění)		240	volení přímo na 4 roky
Česká republika	Parlament	Poslanecká sněmovna	200	volení přímo na 4 roky
		Senát	81	volení přímo na 6 let (každé 2 roky ⅓)
Dánsko	Folketinget (Parlament)		179	volení přímo až na 4 roky
Estonsko	Riigikogu (Parlament)		101	volení přímo na 4 roky
Finsko	Eduskunta / Riksdagen (Parlament)		200	volení přímo na 4 roky
Francie	Parlement (Parlament)	Assemblée nationale (Národní shromáždění)	577	volení přímo na 5 let
		Sénat (Senát)	348	volení kolegií volitelů v departementech na 6 let (každé 3 roky ½)
Chorvatsko	Hrvatski Sabor (Parlament)		151	volení přímo na 4 roky
Irsko	Oireachtas (Parlament)	Dáil Éireann (Sněmovna)	166	volení přímo na 5 let
		Seanad Éireann (Senát)	60	43 voleno radami územních celků, 6 voleno univerzitami, 11 jmenováno předsedou vlády, všichni na 5 let
Itálie	Parlamento (Parlament)	Camera dei Deputati (Poslanecká sněmovna)	630	volení přímo na 5 let
		Senato della Repubblica (Senát)	323	315 voleno přímo na 5 let, 7 jmenováno prezidentem, 1 bývalý prezident ex lege
Kypr	Βουλή των Αντιπροσώπων [Vouli ton Antiprosopon] (Poslanecká sněmovna)		80 (56)	volení přímo na 5 let (24 křesel pro kyperské Turky je dlouhodobě neobsazeno)
Litva	Seimas (Parlament)		141	volení přímo na 4 roky
Lotyšsko	Saeima (Parlament)		100	volení přímo na 4 roky
Lucembursko	Chambre des Députés / Châmber vun Députéirten – D'Chamber (Poslanecká sněmovna)		60	volení přímo na 5 let
Maďarsko	Országgyűlés (Národní shromáždění)		199	volení přímo na 4 roky
Malta	Il-Kamra Tad-Deputati (Poslanecká sněmovna)		70	volení přímo na 5 let
Německo	-	Deutscher Bundestag (Spolkový sněm)	631	volení přímo na 4 roky
		Bundesrat (Spolková rada)	69	vysílání zemskými vládami na dobu jejich trvání
Nizozemsko	Staten-Generaal (Generální stavy)	Tweede Kamer (Poslanecká sněmovna)	150	volení přímo na 4 roky
		Eerste Kamer (Senát)	75	volení provinčními stavy z vlastních řad na 4 roky

stát	název parlamentu [transliterace] (překlad)	název dolní komory (překlad)	počet členů	způsob kreace a délka volebního období
		název horní komory (překlad)		
Polsko	Zgromadzenie Narodowe (Národní shromáždění)	Sejm (Sejm)	460	volení přímo na 4 roky
		Senat (Senát)	100	volení přímo na 4 roky
Portugalsko	Assembleia da República (Shromáždění republiky)		230	volení přímo na 4 roky
Rakousko	Bundesversammlung (Spolkové shromáždění)	Nationalrat (Národní rada)	183	volení přímo na 5 let
		Bundesrat (Spolková rada)	62	volení zemskými sněmy na dobu jejich volebního období (5 nebo 6 let)
Rumunsko	Parlamentul (Parlament)	Camera Deputaţilor (Poslanecká sněmovna)	412	volení přímo na 4 roky
		Senatul (Senát)	176	volení přímo na 4 roky
Řecko	Βουλή των Ελλήνων [Vouli ton Ellinon] (Parlament)		300	volení přímo na 4 roky
Slovensko	Národná rada (Národní rada)		150	volení přímo na 4 roky
Slovinsko	Parlament (Parlament)	Državni sbor (Státní shromáždění)	90	volení přímo na 4 roky
		Državni svet (Státní rada)	40	22 voleno místními zastupitelstvy, 18 voleno organizacemi zaměstnavatelů, zaměstnanců, profesí, vzdělávacími aj. organizacemi
Spojené království	Parliament (Parlament)	House of Commons (Dolní sněmovna)	650	volení přímo až na 5 let
		House of Lords (Sněmovna lordů)	779	667 jmenováno panovníkem, 88 dědičně, 24 církevních funkcionářů virilně
Španělsko	Cortes Generales (Generální kortesy)	Congreso de los Diputados (Kongres)	350	volení přímo na 4 roky
		Senado (Senát)	266	208 voleno přímo, 58 voleno parlamenty autonomních společenství, všichni na 4 roky
Švédsko	Riksdagen (Parlament)		349	volení přímo na 4 roky

Zdroj: databáze Parline na internetových stránkách Meziparlamentní unie <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

Pozn.: České překlady názvů parlamentů a komor byly voleny podle anglických překladů uvedených v databázi Parline, u nichž je předpoklad, že jsou preferovány samotnými parlamenty, s odchylkami podle převažujícího úzu česky psané literatury. U počtu členů parlamentu či komory je uveden ústavou stanovený pevný počet. Tam, kde počet členů závisí prostřednictvím volebního systému na výsledku voleb nebo na četnosti výkonu jmenovacích pravomocí jiného orgánu, je uveden současný počet členů.

2. Dopad evropské integrace na národní parlamenty v historickém pohledu

2.1. Úvod

Evropská integrace patří mezi nejvýznamnější dějinné pohyby současnosti. Výrazně proměňuje samotné základy organizace a fungování státních institucí. Zapadá do širšího kontextu globalizace a dalších jevů spojených s „vykotláváním“ státu, který sice nadále disponuje těmi nejsilnějšími mocenskými prostředky včetně monopolu legálního násilí, ale rozsah jeho faktické moci se zužuje a řadu rozhodnutí přenechává jiným subjektům.¹²⁴

Ve druhé kapitole se budeme věnovat historickému vývoji vztahu národních parlamentů a evropských integračních uskupení, z nichž vzešla současná Evropská unie. Budou zmíněny i některé milníky adaptace parlamentů na členství v EU. Na konci této kapitoly bude zřejmé, jaký je současný stav unijního práva týkajícího se národních parlamentů a jakým způsobem se k němu dospělo. Následně shrneme, jak tento vývoj ovlivnil plnění funkcí národních parlamentů vymezených v předcházející kapitole.

2.2. Od vzniku Evropského společenství uhlí a oceli do prvního rozšíření Evropských společenství (1952-1973)

Integrační proces v západní Evropě po druhé světové válce probíhal v několika liniích (Rada Evropy, Evropské společenství uhlí a oceli a navazující projekty, Evropské obranné společenství, Západoevropská unie). Ta, která vedla k současné Evropské unii, z právního hlediska začíná podpisem Pařížské smlouvy zakládající v roce 1951 Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO). To se stalo prvním nástrojem pro uskutečnění tzv. Schumanova plánu, jehož cílem bylo znemožnit vedení vzájemných válek vytvořením husté sítě hospodářských vazeb a úzké spolupráce evropských států. Utvářením „společenství osudu“ mezi Evropany v důsledku hospodářské integrace prostřednictvím práva se měly vytvořit podmínky pro politickou integraci, jejímž konečným cílem byla federalizace Evropy.¹²⁵

Pařížská smlouva vytvořila inovativní model mezinárodní organizace, v jejímž středu byl Vysoký úřad přijímající nezávisle na členských státech závazná rozhodnutí. Vlády šesti zúčastněných států jmenovaly členy tohoto úřadu a některá jeho rozhodnutí

¹²⁴ Srov. např. Sieber, 2010, s. 151-198.

¹²⁵ Např. Wint, 2004, s. 31-32.

schvalovaly v rámci Rady ministrů, a to zpravidla jednomyslně. Soudní dvůr měl kontrolovat soulad přijímaných rozhodnutí se smlouvou. Konečně zde bylo Společné shromáždění tvořené 78 delegáty národních parlamentů jmenovanými vždy na 1 rok s možností opakování. Od počátku se však připouštěla i možnost zavedení přímé volby na vnitrostátní úrovni. Funkcí Shromáždění byla kontrola Vysokého úřadu spočívající v projednávání jeho výročních zpráv, v právu klást mu dotazy a v možnosti odvolat členy Úřadu rozhodnutím dvouřetinové většiny členů Shromáždění. Na přijímání závazných aktů se Shromáždění zprvu nijak nepodílelo, přestože již na jeho ustavující schůzi zazněla slova o „suverénním parlamentu“.¹²⁶

Společné shromáždění se poměrně rychle vyprofilovalo. Vybudovalo si strukturu výborů a udržovalo průběžnou komunikaci s Vysokým úřadem. Naopak vztahy mezi Společným shromážděním a Radou ministrů byly velmi omezené. Rada se jeho usnesením nijak nepřizpůsobovala a v zásadě s ním ani nekomunikovala.¹²⁷ V roce 1953 ve Společném shromáždění oficiálně vznikají politické skupiny a formuje se rovněž přístup, který přetrval v Evropském parlamentu doposud – rozpory mezi politickými skupinami jsou potlačovány v zájmu posílení instituce jako takové.¹²⁸ Souviselo to s otázkou, koho vlastně Shromáždění reprezentovalo. Formálně se jednalo o delegáty národních parlamentů, podobně jako Radu ministrů tvořili delegáti vlád. Přes souběžný mandát však členové Shromáždění jednali poměrně nezávisle na svém národním parlamentu, resp. nebyli pod žádným zvláštním dohledem. Koordinace postojů na národní a evropské úrovni prakticky neprobíhala. To dalo u členů Shromáždění vzniknout pocitu vlastní výlučnosti a obavě, že jejich domácí parlament by integraci spíše brzdil. Shromáždění působilo spíše jako podporovatel a opora Vysokého úřadu proti Radě. K politické kontrole evropských institucí ze strany národních parlamentů se od počátku stavělo velmi rezervovaně.¹²⁹

V roce 1952 byla podepsána Smlouva o Evropském obranném společenství a na jejím základě Shromáždění ESUO zpracovalo návrh Smlouvy o Evropském politickém společenství. Zahrnoval vládu odpovědnou parlamentu, jehož jedna komora byla volena přímo a druhá byla tvořena zástupci národních parlamentů. Smlouva o Evropském obranném společenství byla jako kontroverzní integrační skok odmítnuta francouzským Národním shromážděním. Tím bylo pohřbeno i Evropské politické společenství.

¹²⁶ Barón Crespo, 2012, s. 4-5 citující J. Monneta a K. Adenauera.

¹²⁷ Haas, 1968, s. 399.

¹²⁸ Guerreri, 2007, s. 183-193.

¹²⁹ Srov. Jančić, 2011, s. 49-55 a literatura tam citovaná; Guerreri, 2007, s. 186.

Myšlenka druhé komory Evropského parlamentu složené z národních parlamentů byla však od té doby pravidelně oprašována.¹³⁰

V roce 1957 byly namísto obranné a politické integrace podepsány tzv. Římské smlouvy: Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.¹³¹ Tyto smlouvy jsou v kontextu předchozího dění vykládány jako ústup od supranacionalismu a idealistického modelu federálního státu k postupnému budování „stále užší unie“ mezi národy Evropy pomocí politicky kontrolovaného technokratického rozhodování v hospodářských záležitostech.¹³²

Podle Smlouvy o EHS přijímala většinu právních aktů na rozdíl od ESUO Rada. Komise, která vznikla jako obdoba Vysokého úřadu, však měla výlučné právo předkládat návrhy těchto aktů a rovněž měla za úkol kontrolovat plnění povinností plynoucích ze smluv pro státy i podniky a případně se obracet na Soudní dvůr. Shromáždění se rozrostlo na 142 členů a bylo formou konzultace zapojeno do tvorby práva. Podle čl. 137 Smlouvy o EHS byli jeho členové reprezentanty národů členských států, nikoli jejich parlamentů. V souladu s tím umožňoval čl. 138 odst. 3 Smlouvy o EHS zavedení přímé volby na základě jednomyslného rozhodnutí Rady. Dále byly upraveny klasické formy právně závazného jednání evropské veřejné moci – nařízení, směrnice a rozhodnutí. Zatímco přímo účinná nařízení měla v rozsahu své působnosti potlačit případné s nimi rozporné vnitrostátní právo a vyloučit jeho použitelnost, model směrnice jako právního aktu, který je závazný pro státy co do výsledku, jehož má být dosaženo, avšak ponechává volbu formy a prostředků na vnitrostátních orgánech, naopak vybízel k určité spolupráci komunitárního a státního normotvůrce. Obsahově představovala Smlouva o EHS program k vytvoření společného trhu založeného na volném pohybu zboží (zejm. celní unii), služeb, osob a kapitálu a společných politikách v oblasti zemědělství, obchodu a hospodářské soutěže.

V roce 1967 došlo k organizačnímu sloučení institucí všech tří společenství. Do jejich vývoje začal výrazně promlouvat také Soudní dvůr, který svými rozhodnutími od

¹³⁰ Reschová, 2003, s. 118 a násl.

¹³¹ Ani jejich přijetí nebylo bezproblémové. Lindseth, 2010, s. 117-132 popisuje, jak francouzský premiér Mollet prakticky utajoval své vyjednávací pozice, aby zabránil nepředvídatelným zásahům parlamentu. V Německu byl odpor uvnitř vlády překonán až využitím pravomoci kancléře stanovit směrnice politiky.

¹³² Např. Weiler, 2003, s. 9-10.

počátku 60. let intenzifikoval účinky evropského práva a s nimi spojené povinnosti členských států, jež byly Smlouvami vymezeny často nejasně nebo teleologicky.¹³³

Prvních zhruba 20 let evropské integrace bývá s ohledem na národní parlamenty popisováno jako období velmi nízkého až nulového zapojení.¹³⁴ Parlamenty ratifikací základacích smluv rozhodly o jejím vzniku, ale její další průběh příliš nesledovaly. Nepociťovaly totiž významné vnitropolitické dopady členství – hospodářská integrace nebyla považována za problematickou a neměla mnoho oponentů. Případné politicky nepřijatelné návrhy Komise mohly být snadno odmítnuty v Radě. V důsledku francouzské blokády Rady v roce 1965 si totiž členské státy tzv. Lucemburským kompromisem dohodly faktické právo veta i při rozhodování kvalifikovanou většinou, pokud by se právní akt dotýkal významných národních zájmů některého státu. Od této praxe se ustoupilo až v první polovině 80. let.

Evropskou politikou se v uvedeném období zabývaly především parlamentní delegáti ve Shromáždění, které se roku 1962 přejmenovalo na Evropský parlament. Jeho reálné postavení zůstalo přes postupné zapojení alespoň do rozpočtového procesu velmi slabé. „Technická“ rozhodnutí přijímaná v rámci Společenství nevyžadovala výraznější parlamentní legitimizaci.

Na úrovni členských států byly evropské záležitosti považovány zpravidla za věc zahraničního výboru nebo relevantního sektorového výboru. V roce 1957 vzniká první specializovaný výbor pro otázky Evropských společenství, a to v německé Spolkové radě. V roce 1962 byl ustaven evropský výbor také v belgické Poslanecké sněmovně. Do konce 60. let vznikl ještě v horních komorách italského a nizozemského parlamentu. Německý Spolkový sněm a Spolková rada si v ratifikačním zákoně k Římským smlouvám vymínily výslovnou povinnost vlády informovat je o záležitostech EHS a EURATOM, zejména o připravovaných sekundárních právních aktech. Podobnou snahu měl i belgický parlament, jemuž měla vláda předkládat alespoň výroční zprávy. Francouzský parlament byl v evropských záležitostech na dlouhou dobu oslaben přijetím ústavy 5. republiky. Evropské záležitosti byly totiž jako součást zahraniční politiky výlučnou doménou prezidenta.¹³⁵

V tomto prvním období má tedy vztah národních parlamentů a Evropských společenství v zásadě čtyři aspekty. Prvním je parlamentní ratifikace nebo souhlas

¹³³ Srov. Schütze, 2013, s. 133-151. Höreth, 2005, s. 149 uvádí, že Soudní dvůr učinil svými doktrínami z mezinárodní organizace kvazifederaci.

¹³⁴ O'Brennan, Raunio, 2007a, s. 10; Norton, 1995b, s. 177; Maurer, 2012, s. 170.

¹³⁵ Viz např. texty k jednotlivým státům in Norton, 1995.

s ratifikací základních smluv a jejich novel, často na základě zvláštních integračních zmocnění v ústavách členských států a kvalifikovanou většinou.¹³⁶ Druhým je vysílání a činnost delegací do Evropského parlamentu. Vzhledem k čistě konzultativní roli Evropského parlamentu a k nepříliš formalizovaným vztahům mezi delegacemi a jejich parlamenty však nelze hovořit o tom, že by se v tomto období národní parlamenty podílely na tvorbě evropského práva. Třetím aspektem byla vnitrostátní transpozice směrnic, která ale byla často přenechávána vládě. Čtvrtým aspektem, který byl od počátku možností, avšak málo využívanou, bylo monitorování činnosti institucí Evropských společenství přímo národními parlamenty.

2.3. Rozšiřování Evropských společenství a zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu (1973-1986)

Vstup Dánska, Irska a Spojeného království v roce 1973 vnesl do evropské integrace jiný přístup, než mělo šest zakládajících členů. Veřejné mínění i politické elity zde v názorech na členství rozpolcené. Britský i dánský parlament jako tradičně ústřední instituce ústavního systému se cítily ohroženy evropskou normotvorbou, jejíž politické dopady byly na počátku 70. let již zřetelnější. V Dánsku a v Irsku se o vstupu konala referenda. Všechny tři státy postupovaly pragmaticky a přijaly zvláštní zákony upravující pravomoci parlamentu v evropských záležitostech.¹³⁷ Jejich parlamenty si pak v letech 1972 až 1974 zřídily vlastní evropské výbory, a to i v dolních komorách (v Irsku vznikl společný výbor obou komor).

Jelikož parlamenty logicky nemohly dostat pod svou kontrolu orgány ES, musely se ve snaze zachovat si vliv na evropské rozhodovací procesy soustředit na vystupování vlády v Radě. Těžištěm právní úpravy se tak stala kontrola činnosti vlády, zejména projednávání návrhů právních aktů a vládních pozic k nim před rozhodováním Rady.

Nejsilnější a později často napodobovaný systém parlamentní kontroly vznikl v Dánsku. Podnětem byl pro Dánsko velmi nevýhodný kompromis týkající se cen zemědělských výrobků, jenž byl v procesu přistoupení dojednan dánským ministrem bez vědomí parlamentu. Dánský Výbor pro trh získal informační práva vůči vládě a ve

¹³⁶ Podrobně Jirásková, 1999. Stojí za zmínku, že již Pařížská smlouva obsahovala tzv. doložku flexibility umožňující rozšířit pravomoci ESÚO i bez vnitrostátní ratifikace, bude-li to považováno za nebytné k dosažení určených cílů.

¹³⁷ Pítrová a kol, 2002, s. 1039-1051.

své první zprávě si vymínil, že jednotliví ministři budou před jednáním Rady prezentovat výboru své mandáty pro jednání a ten je bude smět zamítnout.¹³⁸

Také ve Spojeném království Dolní sněmovna projednávala návrhy právních aktů a vysvětlující stanoviska vlády. Její usnesení však nebyla pro vládu závazná. Vytvořila se pouze praxe tzv. parlamentní výhrady (*parliamentary scrutiny reserve*; výhrada parlamentního projednání/přezkoumání), podle které se ministr nemůže podílet na rozhodování Rady, dokud není dokončeno projednávání daného návrhu parlamentem. Tato praxe byla později zachycena v usneseních Dolní sněmovny.¹³⁹

Odlišná situace byla v irském parlamentu, jehož evropský výbor měl za úkol především kontrolovat transpoziční předpisy vydávané vládou. Irský parlament se po dlouhou dobu vyznačoval značnou pasivitou v evropských otázkách.

Do roku 1975 můžeme klást počátek institucionalizované meziparlamentní spolupráce. Na pařížské konferenci předsedů Evropského parlamentu, Parlamentního shromáždění Rady Evropy a parlamentů členských států Rady Evropy bylo dohodnuto pořádat pravidelné konference v tomto formátu (nepravidelně se konaly od roku 1963).

V roce 1976 byl přijat Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách,¹⁴⁰ které se poprvé konaly v roce 1979. Byla zachována slučitelnost mandátu v Evropském a národním parlamentu, přestože časové nároky na výkon obou funkcí se výrazně zvyšovaly. V roce 1979 zasedalo zhruba 20 % poslanců Evropského parlamentu zároveň v národních parlamentech. V roce 2002, kdy byl rozhodnutím Rady souběh mandátů zakázán, už to bylo jen asi 2,5 %.¹⁴¹

Národní parlamenty oddělením od Evropského parlamentu ztratily průběžný a přímý kontakt s orgány a politikami Společenství, což si musely vynahradit vybudováním adekvátních vnitřních struktur. Probouzí se francouzský parlament, jehož obě komory si v roce 1979 zřídily delegace pro otázky ES.¹⁴²

Přistoupení Řecka v roce 1979 a Španělska a Portugalska v roce 1985 žádné významné novinky nepřineslo. V těchto státech bylo zapojení do evropské integrace

¹³⁸ Laursen, 2001, s. 103-104; Arter, 1995.

¹³⁹ Carter, 2001, s. 412-413; Cygan, 2007, s. 172, 177.

¹⁴⁰ Akt byl připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom.

¹⁴¹ Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 369. Viz rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom.

¹⁴² Tyto delegace neměly postavení parlamentních výborů, protože čl. 43 odst. 2 FR-Ú omezoval počet výborů v každé komoře na šest (nyní osm). Weber-Panariello, 1995, s. 142. Národní shromáždění se tehdy dokonce dostalo do konfliktu se Soudním dvorem, když úmyslně přijalo zákon popírající jeho Stanovisko 1/78 [1978] ECR 2151. Situace byla řešena až změnou primárního práva. Goldstein, 2001, s. 173-174.

vnímáno především jako důležitá součást procesu demokratizace a jako nástroj konsolidace hospodářských změn. Demokratické aspekty přenosu kompetencí byly druhořadé.¹⁴³

2.4. Jednotný evropský akt a otázka deficitu demokratické legitimacy (1985-1992)

V roce 1986 byl podepsán Jednotný evropský akt, dosud nejvýznamnější novela zřizovacích smluv. Jeho cílem bylo vytvoření jednotného trhu do konce roku 1992, což si vyžádalo do té doby nebývalou legislativní smršť. Akt výrazně překreslil institucionální a rozhodovací systém ES a nastartoval dodnes trvající kolotoč reforem smluvního základu. Někteří autoři považují právě Jednotný evropský akt za skutečný zrod současné podoby evropské integrace.¹⁴⁴

Jednotný evropský akt rozšířil pravomoci ES do oblastí životního prostředí, výzkumu, sociální politiky a hospodářské a sociální soudržnosti (kohezní politika). Ve snaze urychlit integrační proces po zdvojnásobení počtu členských států byl významně rozšířen počet případů, v nichž Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti. Především se to týkalo přijímání harmonizačních předpisů k vytvoření jednotného trhu. Evropský parlament byl poprvé skutečně zapojen do tvorby sekundárního práva – v některých případech bylo přijetí rozhodnutí Rady podmíněno jeho souhlasem a v dalších měl vůči Radě právo veta, které bylo překonatelné pouze jednomyslně. Akt rovněž rozšířil samostatné normotvorné pravomoci Komise.

Reakcí parlamentů byla snaha adaptovat se na nové podmínky. Ta se projevovala jednak větší aktivitou včetně intenzivnějších styků s Evropským parlamentem¹⁴⁵ a jednak změnami v organizaci a procedurách parlamentů. Do roku 1990 měly všechny národní parlamenty své specializované evropské výbory či podvýbory. Mezi posledními je zřídil řecký parlament a belgický Senát. V Lucembursku se jednalo o společný výbor pro zahraniční a evropské záležitosti, v německém Spolkovém sněmu o podvýbor zahraničního výboru.¹⁴⁶

Zásadní dopady měl zvyšující se podíl rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě. Oslabil totiž koncepci odpovědnosti vlády parlamentu. Parlament nespokojený s jednáním ministra v Radě sice ani v minulosti s přijatým evropským právním aktem

¹⁴³ Maurer, 2012, s. 199-200.

¹⁴⁴ Bickerton, 2012, s. 121, 128.

¹⁴⁵ V roce 1987 se dokonce objevily návrhy, aby se poslanci národních parlamentů mohli poradním hlasem podílet na rozhodování výborů Evropského parlamentu. Maurer, 2012, s. 219.

¹⁴⁶ Viz tabulku in Norton, 1995, s. 179-181.

nic nezmohl, ale odpovědnost vlády byla nesporná. Tak tomu ale není při většinovém rozhodování, kde může být ministr řídící se pokyny parlamentu kdykoli přehlasován. Snížil se tím i význam kontroly ex ante praktikované ve Spojeném království a v Dánsku.¹⁴⁷ Vzhledem k neveřejnosti jednání Rady navíc parlament často nemohl z nezávislých zdrojů ověřit, jak vlastně ministr jednal.

Jednotný evropský akt nastolil rozšířením pravomocí ES otázku demokratické legitimacy evropské politiky. Dobovou odpovědí bylo, že omezení moci národních parlamentů přenosem pravomocí na evropskou úroveň je třeba kompenzovat silným podílem Evropského parlamentu na výkonu takto přenesených pravomocí, neboť právě tento orgán je v ES výrazem demokratického principu.¹⁴⁸ To ostatně podporovala i řada národních parlamentů.¹⁴⁹

V listopadu 1989 byla v Paříži z iniciativy předsedy francouzského Národního shromáždění L. Fabiuse založena meziparlamentní Konference orgánů specializovaných na evropské záležitosti (COSAC),¹⁵⁰ která se měla konat alespoň dvakrát ročně za účasti zástupců národních parlamentů a Evropského parlamentu. Zpočátku však nebylo příliš jasné, co má konference projednávat. Na prvních schůzích probíhala převážně debata o změnách smluv a byl přijat jednací řád umožňující jednomyslné usnášení.¹⁵¹

Evropský parlament, který se snažil emancipovat v rámci institucionálního systému ES, zároveň vnímal rostoucí aktivitu národních parlamentů jako ohrožení svého vlastního postavení.¹⁵² V listopadu 1990 se v Římě konala třídní Konference parlamentů Společenství („Assizes“) za účasti více než dvou stovek poslanců Evropského a národních parlamentů. O této konferenci se uvádí, že ji delegace Evropského parlamentu tváří v tvář nejednotným skupinkám národních poslanců zcela ovládla. Dokladem je závěrečné prohlášení, které především zachytilo dlouhodobé požadavky Evropského parlamentu.¹⁵³ Zazněla zde jednoznačná podpora projektu Evropské unie, návrh na vypracování evropské ústavy za účasti Evropského parlamentu a národních parlamentů, zavedení spolurozhodovací procedury mezi Parlamentem a Radou jako hlavního způsobu přijímání aktů sekundárního práva a rozhodování

¹⁴⁷ Westlake, 1995, s. 167.

¹⁴⁸ Např. Evropský parlament, 1988. Srov. i rozsudky Soudního dvora 138/79 Roquette Frères [1980] ECR 3333 a 139/79 Maizena [1980] ECR 3393. Viz Mayer, 2012, s. 40-41.

¹⁴⁹ Janowski, 2005, s. 37.

¹⁵⁰ Zkratka používaná ve všech jazycích pochází z francouzského názvu konference: *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*.

¹⁵¹ Mayer, 2012, s. 153; COSAC Secretariat, 2014a, s. 4-6.

¹⁵² Westlake, 1995, s. 168-169.

¹⁵³ Mayer, 2012, s. 158; Westlake, 1995, s. 171; O'Brennan, Raunio, 2007a, s. 13.

kvalifikovanou většinou v Radě. Objevuje se i obvyklá definice úlohy národních parlamentů podávaná z evropské úrovně: dohled nad řádnou vnitrostátní implementací evropského práva a kontrola jednání vlastních vlád v Radě.¹⁵⁴ Toto pojetí role národních parlamentů, doplněné případně o meziparlamentní spolupráci, lze označit za dlouho převládající koncepci, kterou částečně narušil až vývoj po Smlouvě z Nice.

2.5. Maastrichtská smlouva a probuzení národních parlamentů (1992-1997)

Maastrichtská smlouva – Smlouva o Evropské unii – představovala zřejmě největší skok v dějinách evropské integrace. Pravomoci ES byly rozšířeny o oblasti ochrany spotřebitele, průmyslové politiky, transevropských infrastrukturních sítí, vzdělávání, kultury, veřejného zdraví a rozvojové spolupráce. Smlouva obsahovala harmonogram vzniku měnové unie včetně zřízení centrální banky a podmínek členství (tzv. Maastrichtská konvergenční kritéria). V neposlední řadě vzniklo občanství Unie jako soubor oprávnění plynoucích z práva ES občanům členských států.

Vedle ES vznikly dva nové „pilíře“ odlišující se od „komunitárního“ právního rámce a blížíci se klasičtějšímu formátu mezivládní spolupráce – společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce ve věcech vnitra a justice včetně azylu a migrace. Vyznačovaly se zásadní absencí pravomocí Evropského parlamentu, a proto se staly předmětem většího zájmu národních parlamentů.¹⁵⁵ V průběhu vyjednávání Francie navrhovala zřídit pro tyto pilíře nový orgán tvořený delegáty národních parlamentů.¹⁵⁶ V Nizozemsku pak parlament získal právo vetovat souhlas vlády s přijetím závazných opatření v rámci třetího, justičního pilíře.¹⁵⁷

Naopak v prvním pilíři bylo Maastrichtskou smlouvou výrazně rozšířeno zapojení Evropského parlamentu do tvorby sekundárního práva. Byla zavedena nová procedura spolurozhodování, která nutila Parlament a Radu k dosažení shody a umožňovala Parlamentu případně přijetí návrhu zablokovat. Parlament také získal významné kontrolní a kreační pravomoci: měl možnost zřizovat vyšetřovací výbory, volil evropského ombudsmana, byl konzultován Radou při jmenování předsedy Komise a hlasováním potvrzoval Komisi jako celek. Právně upravena byla Evropská rada, která

¹⁵⁴ Final Declaration of the Conference of Parliaments of the European Community of 30 November 1990.

¹⁵⁵ Kerse, 2000.

¹⁵⁶ Westlake, 1995, s. 171-172.

¹⁵⁷ V praxi ho nikdy nevyužil, ale donutil vládu k poskytování podrobných informací o jednáních v rámci třetího pilíře a někdy i ovlivnil její stanovisko. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost byl značně omezen okruh rozhodnutí, ke kterým lze toto veto uplatnit. Besselink, van Mourik, 2012, zejm. s. 37.

neformálně vznikla v 70. letech jako setkání hlav států a předsedů vlád, které udávalo ES politický směr.

Smlouva o EU, odkazující na „stále užší unii“ mezi národy Evropy a přijímání rozhodnutí „co nejbližší občanům“, vnesla do psaného evropského práva některé důležité principy, které byly odrazem obav členských států i probouzejícího se veřejného mínění z nekontrolované centralizace a oklešťování vnitrostátní politiky. Jednalo se o ochranu národní identity členských států, ochranu základních práv a zásadu subsidiarity zachycenou v čl. 3b Smlouvy o ES: „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.“¹⁵⁸

O národních parlamentech Maastrichtská smlouva mlčela. Věnovala se jim ale dvě nezávazná prohlášení k ní připojená.

Prohlášení č. 13 o roli národních parlamentů v Evropské unii konstatovalo, že je důležité podporovat větší zapojení národních parlamentů do záležitostí EU. Měla být zintenzivněna výměna informací mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem včetně pravidelných setkání okolo společných témat. Za tím účelem měly vlády zajistit včasné doručování návrhů Komise národním parlamentům pro informaci a případné posouzení.

Prohlášení č. 14 o Konferenci parlamentů pak vyzývalo Evropský parlament a národní parlamenty, aby se podle potřeby znovu sešly ve formátu Assizes. Konference parlamentů měla být konzultována v zásadních záležitostech EU a měla vyslechnout zprávu o stavu EU od předsedy Evropské rady a předsedy Komise. Tato konference se však po římské zkušenosti již nikdy neopakoval. Hlavní komunikační platformou mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem se stal COSAC.

Ve třech státech se o ratifikaci Maastrichtské smlouvy nebo v souvislosti s ní konala referenda. Zatímco v Irsku a velmi těsně (51 %) i ve Francii byl výsledek pozitivní, v Dánsku lid smlouvu napoprvé těsně odmítl a schválil ji až o rok později,

¹⁵⁸ Předobrazem této formulace byl čl. 130r odst. 4 Smlouvy o EHS ve znění Jednotného evropského aktu, který se vztahoval k činnosti Společenství v oblasti ochrany životního prostředí. K okolnostem jejího včlenění do práva EU Druláková, 2010, s. 53-86.

poté, co si Dánsko vyjednalo výjimky v oblasti justice, vnitra, obrany a měnové unie.¹⁵⁹ Podobné výjimky si vyhradilo i Spojené království.

Ve Francii, v Německu a v Portugalsku byla v rámci ratifikace Maastrichtské smlouvy přijata ústavní úprava pravomocí parlamentu v evropských záležitostech. Francouzská Ústavní rada shledala, že Maastrichtská smlouva je v rozporu s ústavou, zejména pokud jde o vznik hospodářské a měnové unie a volební právo občanů EU do obecních zastupitelstev. Rovněž uvedla, že Evropský parlament není „suverénním shromážděním s obecnou zákonodárnou mocí“.¹⁶⁰ Nutnosti změnit ústavu využil francouzský parlament k prosazení svého práva na informace a práva vyjadřovat se formou usnesení k evropské politice exekutivy.¹⁶¹ V Německu byla debata silně ovlivněna rozhodnutím Spolkového ústavního soudu, podle něhož jsou v EU jakožto svazku států (*Staatenverbund*) zdrojem legitimacy národy členských států a jejich primárními zprostředkovateli národní parlamenty. Evropský parlament jako druhý legitimizační pilíř má pouze doplňkovou úlohu a nesmí v procesu tvorby práva převážet nad Radou. Vzhledem k tomu, že právo německého občana podílet se na výkonu veřejné moci se realizuje volbami do Spolkového sněmu, musí být Spolkovému sněmu zachovány pravomoci podstatného významu, což klade meze přenosu výsostných práv na evropskou úroveň.¹⁶²

Maastrichtská smlouva byla především s ohledem na průběh ratifikace označována za konec „permisivního konsensu“, tedy tolerování integrace občany členských států plynoucího buď z nezájmu, nebo ze spokojenosti s jejími výsledky.¹⁶³ Zmiňuje se dramatický obrat veřejného mínění o evropské integraci v tomto období.¹⁶⁴ Redukce evropské integrace na omezené hospodářské společenství nevyžadující zvláštní demokratické mechanismy přestala být udržitelnou. Evropský parlament i národní parlamenty byly v evropském institucionálním systému slabé a navíc z konfrontace nepřesvědčivých výsledků referend s parlamentní ratifikací a progresivním naladěním Evropského parlamentu plynulo, že jejich postoje k Maastrichtské smlouvě příliš neodpovídají názorům občanů.¹⁶⁵ I širší členstvo

¹⁵⁹ Tzv. Národní kompromis kladl rovněž důraz na zásadu subsidiarity a spolupráci orgánů EU s národními parlamenty. Viz též Lindseth, 2010, s. 194.

¹⁶⁰ Rozhodnutí francouzské Ústavní rady sp. zn. 92-308 DC ze dne 9. 4. 1992 *Maastricht I*, bod 34.

¹⁶¹ Szukala, Rozenberg, 2001, s. 229-230.

¹⁶² Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 2134/92 ze dne 12. 10. 1993 *Maastricht*, zejm. odst. 97-106.

¹⁶³ Např. Carruba, 2001, s. 141-158.

¹⁶⁴ Carter, Scott, 1998, s. 429. Srov. graf vývoje veřejné podpory evropské integrace u Hix, 2005, s. 150.

¹⁶⁵ O'Brennan, Raunio, 2007a, s. 11; Janowski, 2005, s. 36-38; Westlake, 1995, s. 171-172.

politických stran zasedající v národních parlamentech si začínalo uvědomovat, do jaké míry by naplnění cílů Maastrichtské smlouvy změnilo evropský politický prostor.

V roce 1995 se Evropská unie rozšířila o Rakousko, Švédsko a Finsko. Tyto státy byly k přistoupení motivovány převážně hospodářskými a geopolitickými zájmy. Všechny tři již dopředu nastavily systém zapojení parlamentu do projednávání evropských záležitostí, přičemž se inspirovaly dánským příkladem a jeho důrazem na jednání s ministry před schůzemi Rady.

2.6. Amsterodamská smlouva a Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (1997-2001)

Amsterodamská smlouva přinesla z institucionálního hlediska především další rozšíření okruhu rozhodnutí přijímaných Evropským parlamentem a Radou v proceduře spolurozhodování. Evropský parlament také získal pravomoc potvrzovat předsedu Komise navrženého členskými státy.

Došlo k rozšíření pravomocí ES v oblastech sociální politiky, zaměstnanosti, ochrany veřejného zdraví, spotřebitele a životního prostředí a bylo umožněno přijímat na evropské úrovni opatření k prosazení zákazu diskriminace. Část třetího pilíře byla s určitými odchylkami podřízena komunitárnímu modelu rozhodování s cílem vytvořit „prostor svobody, bezpečnosti a práva“. Do evropského práva byla formálně začleněna i materie Schengenské smlouvy.

Z hlediska tématu této práce je klíčový Protokol (č. 9) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, který byl k Amsterodamské smlouvě připojen (PVP-A). Jeho dvě části upravovaly informování parlamentů a konferenci COSAC. Neprosadily se ambicióznější návrhy, jako např. zřízení nového orgánu EU tvořeného zástupci národních parlamentů nebo výslovné uznání kontrolní pravomoci národních parlamentů vůči vládám.¹⁶⁶

Podle bodu 1 PVP-A se měly vnitrostátním parlamentům neprodleně předávat všechny podklady pro konzultace vydané Komisí (zelené a bílé knihy a sdělení). Toto prováděla přímo Komise.¹⁶⁷

Návrhy právních předpisů Komise „určené Radou podle čl. 207 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství“ se měly podle bodu 2 PVP-A v přiměřené době „sdělit“ tak, aby vlády členských států „mohly zajistit, že je vnitrostátní parlamenty

¹⁶⁶ Pítrová, 2014, s. 224-225.

¹⁶⁷ Mayer, 2012, s. 96.

řádne obdrží“. Tato formulace byla problematická z několika důvodů. Některé návrhy právních aktů nezahrnovala¹⁶⁸ a u zbytku svěřovala vymezení okruhu předávaných dokumentů Radě. Dále nebylo jasné, zda je předávání dokumentů povinností vlád plynoucí přímo z PVP-A, nebo zda PVP-A toto pouze umožňuje a případná povinnost by musela být stanovena až vnitrostátně.¹⁶⁹ Zde bylo možné se opřít o první odstavec preambule PVP-A, který konstatoval, že kontrola vlastních vlád jednotlivými parlamenty je záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu. Rozsah přístupu parlamentů k dokumentům evropských institucí byl v této době jednou z klíčových otázek právní úpravy v členských státech.¹⁷⁰ Soudilo se, že parlamentům, které si neprosadily potřebnou vnitrostátní úpravu, Protokol příliš nepomohl.¹⁷¹ Nedošlo dokonce ani k urychlení předávání dokumentů.¹⁷²

Bod 3 PVP-A stanovil, že mezi okamžikem, kdy Komise předá Evropskému parlamentu a Radě ve všech jazycích návrhy právních předpisů nebo návrhy na zavedení posílené spolupráce, a okamžikem, kdy se tyto návrhy zařadí na pořad jednání Rady ke schválení nebo přijetí společného postoje, musí uplynout lhůta šesti týdnů, ledaže existují naléhavé důvody, které se uvedou v aktu nebo ve společném postoji. Stanovení této lhůty, jež měla zaručit národním parlamentům alespoň minimální prostor pro projednání návrhu právního aktu a kontrolu či ovlivnění postoje vlády, bylo doporučováno i konferencí COSAC. Prakticky se mnoho nezměnilo, neboť Rada zpravidla tak rychle nerozhodovala. Výjimka z důvodu naléhavosti byla uplatněna pouze v jednotkách případů. Vlády neměly povinnost využít lhůtu pro konzultace s parlamentem (to bylo ponecháno na vnitrostátním uspořádání), ale zavedení lhůty nepochybně představovalo formální uznání legitimacy spolupůsobení národních parlamentů při tvorbě sekundárního práva.¹⁷³

Druhá část PVP-A se věnovala konferenci COSAC. Protokol jí přiznal právo dávat orgánům Evropské unie „podněty, které považuje za účelné“ (bod 4). Mělo se

¹⁶⁸ Např. návrhy pocházející od jiných orgánů než od Komise a návrhy v oblasti druhého pilíře. Sporná byla otázka přístupu k návrhům právních aktů třetího pilíře. Maurer, 2012, s. 202-203; Mayer, 2012, s. 94-97.

¹⁶⁹ Dittgen, 2011, s. 23-25; Maurer, 2012, s. 202-203; Mayer, 2012, s. 94-97.

¹⁷⁰ Viz Maurer, 2012, s. 178-185.

¹⁷¹ Maurer, 2012, s. 204.

¹⁷² Mayer, 2012, s. 96.

¹⁷³ Mayer, 2012, s. 97-100. Podle ní tím evropské právo implicitně aprobovalo i uplatňování parlamentních výhrad v Radě podle britského modelu. Domnívám se, že stanovení šestitýdenní lhůty přímo právem ES naopak mohlo být vykládáno opačně, tj. jako vyloučení pozdějších parlamentních výhrad jednotlivých členů Rady. Takový výklad se však neobjevil a svědčila by proti němu jiná ustanovení evropského práva. Viz kapitolu 4.6.

jednat o podněty týkající se normotvorné činnosti Unie, zejména pokud jde o použití zásady subsidiarity, prostor svobody, bezpečnosti a práva a otázky základních práv (bod 6), a dále o podněty ke konkrétním návrhům právních aktů, které jí mohou předložit zástupci vlád členských států na základě vzájemné dohody, včetně aktů třetího pilíře, pokud by mohly mít přímý vliv na práva a svobody jednotlivců (body 4 a 5). K detailnímu projednávání návrhů právních aktů na konferenci COSAC ale v praxi nedocházelo.

Jiná meziparlamentní instituce, Konference předsedů, se v roce 1998 oprostila od vazeb na Radu Evropy a stala se platformou sloužící výlučně pro spolupráci národních parlamentů a Evropského parlamentu.

Novou formu zapojení národních parlamentů do procesu tvorby práva EU iniciovaly závěry Evropské rady z června 1999, na jejichž základě v letech 1999-2000 jednal konvent pověřený zpracováním návrhu Listiny základních práv EU. Jeho 62 členů tvořilo 30 zástupců národních parlamentů, 16 zástupců Evropského parlamentu, 15 zástupců vlád členských států a zástupce Komise. Návrh Listiny byl koncem roku 2000 neformálně schválen orgány EU, zůstal však až do roku 2009 pouze nezávazným dokumentem.

2.7. Smlouva z Nice, Konvent o budoucnosti Evropské unie a východní rozšíření (2001-2004)

Smlouva z Nice měla připravit institucionální systém EU na jeho historicky největší rozšíření, ke kterému došlo v květnu 2004. Proto přinesla změny umožňující flexibilitu – rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a rozšíření procedury spolurozhodování. Významné bylo Prohlášení (č. 23) o budoucnosti Unie, které vyzývalo k hlubší debatě o reformě zřizovacích smluv se zaměřením na přesnější vymezení dělby pravomocí mezi EU a členskými státy včetně zásady subsidiarity, status Listiny základních práv EU, zjednodušení smluv a úlohu národních parlamentů v evropském institucionálním systému.

Kostrbatý a nepřítel přátelský průběh předchozích mezivládních jednání vedl na summitu Evropské rady v prosinci 2001 k přijetí tzv. Laekenské deklarace o budoucnosti EU,¹⁷⁴ která zahrnovala svolání Konventu o budoucnosti EU. Ten měl v intencích Prohlášení č. 23 navrhnout změny zřizovacích smluv. Laekenská deklarace

¹⁷⁴ Laeken Declaration – The Future of the European Union, The Laeken European Council, 14-15 December 2001.

dávala ohledně národních parlamentů k úvaze, zda by měly být zastoupeny v nové instituci vedle Rady a Evropského parlamentu, zda by měly mít zvláštní úlohu v oblastech, kde nemá pravomoci Evropský parlament, nebo zda by se měly zaměřovat na dělbu kompetencí mezi EU a členskými státy a například předběžně posuzovat soulad navrhovaných právních aktů se zásadou subsidiarity.

Konvent o budoucnosti EU jednal od února 2002 do července 2003 a vypracoval návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (SÚE), který členské státy po úpravách v rámci Evropské rady podepsaly na konci roku 2004, tedy již v rozšířeném složení. Vzhledem ke značnému překryvu s Lisabonskou smlouvou se nebudeme podrobněji zabývat obsahem SÚE a zaměříme se spíše na činnost Konventu, která z hlediska vymezení úlohy národních parlamentů v EU přinesla řadu podnětů.

Konvent tvořilo tříčlenné předsednictvo, 30 zástupců národních parlamentů členských států plus 26 zástupců národních parlamentů kandidátských států (jednalo se o 12 států, které přistoupily v letech 2004 a 2007, a Turecko), 15 zástupců vlád členských států, 13 zástupců vlád kandidátských států, 16 zástupců Evropského parlamentu a 2 zástupci Komise. Čistě početně tak členové národních parlamentů měli v Konventu většinu 56 ze 105 členů. Ve složení Konventu a v jeho zadání jsou spatřovány hlavní příčiny toho, že národním parlamentům byly poprvé svěřeny přímé pravomoci a funkce na evropské úrovni.¹⁷⁵ Význam numerických poměrů sil na Konventu však nelze přeceňovat. Přestože jeho práce probíhaly v pracovních skupinách, fakticky mělo hlavní slovo předsednictvo a kolektivní rozhodování bylo spíše potlačeno, což souviselo i s pochybnou reprezentativností Konventu. Přes ústavní symbolikou překypující výsledek se složení a průběh jednání Konventu příliš neblížily ideální představě o tvorbě ústavy ve 21. století.¹⁷⁶ Pro účely této práce stojí za povšimnutí především debaty v pracovních skupinách 1 (subsidiarita) a 4 (národní parlamenty).¹⁷⁷ Většina doporučení těchto pracovních skupin se promítla do textu SÚE.

Pracovní skupina 4 vycházela z toho, že větší zapojení národních parlamentů do evropské politiky by posílilo její demokratickou legitimitu a nemělo by být vnímáno jako konkurence Evropskému parlamentu. Věcně se zabývala mimo jiné problémem neveřejného jednání Rady jako překážkou parlamentní kontroly členů vlád. Navrhovalo se svěřit národním parlamentům právo podat námitky proti výsledku jednání Rady,

¹⁷⁵ O'Brennan, Raunio, 2007a, s. 13.

¹⁷⁶ Výstižně Breda, 2006, s. 344. Blíže též Rack, Fraiss, 2005, s. 37-67.

¹⁷⁷ Viz dokumentaci *European Convention* [2014-01-11] Dostupné z <<http://european-convention.europa.eu/>> a shrnutí týkající se role národních parlamentů, které podává Lais, 2003.

zajistit jim účast v delegacích členských států nebo zakotvit povinnost Rady a Evropského parlamentu zohledňovat jejich stanoviska. Nakonec však skupina doporučila především veřejné jednání Rady při přijímání právních aktů a pokud možno i při dalších činnostech a zasílání zápisů z Rady národním parlamentům a Evropskému parlamentu. Pokud jde o kontrolu zástupců vlád v Radě, skupina konstatovala, že zde právo EU nemůže zasahovat do ústavních systémů členských států, a odkázala na výměnu zkušeností na konferenci COSAC. Navrhla však, aby byl rozšířen a přesněji určen okruh dokumentů, které by národním parlamentům předávala přímo Komise, čímž by se vyřešily hlavní nedostatky PVP-A. Mělo se rovněž zdůraznit, že v šestitýdenní lhůtě pro projednání návrhů právních aktů s národními parlamenty podle bodu 3 PVP-A může sice Rada zahájit své jednání o těchto návrzích, ale její členové nemohou uzavírat ani předběžné dohody v pracovních skupinách. Případné parlamentní výhrady na základě vnitrostátního práva měly být časově omezeny, aby neblokovaly rozhodovací proces. V několika variantách se objevila myšlenka nové stálé instituce tvořené zástupci národních parlamentů – poradní orgán pro subsidiaritu, komora pro druhý či třetí pilíř, nebo Kongres jako stálá konference národních parlamentů a Evropského parlamentu. Tyto návrhy byly odmítnuty a místo nich byla zdůrazněna meziparlamentní spolupráce. Pracovní skupina 4 rovněž navrhla zakotvit do úpravy procesu změny základních smluv institut konventu.¹⁷⁸

Ani v Pracovní skupině 1 se neprosadila myšlenka zřízení nového tělesa pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity, která měla své opodstatnění zejména v argumentu, že Soudní dvůr její dodržování prakticky nijak nevynucoval.¹⁷⁹ Namísto toho bylo shledáno, že zásada subsidiarity svou politickou povahou ponechává značné uvážení orgánům EU. Soulad jednání EU s touto zásadou by proto měl být kontrolován nejen ex post Soudním dvorem, ale především ex ante se zapojením národních parlamentů.¹⁸⁰ Komise měla přímo předávat národním parlamentům své návrhy právních aktů a měla k nim připojovat odůvodnění z hlediska souladu se zásadou subsidiarity. Národní parlamenty by mohly k návrhům přijímat odůvodněná stanoviska tento soulad zpochybňující (neměly se ale vyjadřovat k obsahu návrhu). Komise by na ně reagovala. Odůvodněné stanovisko jednokomorového parlamentu by se počítalo za

¹⁷⁸ Final Report of Working Group IV on the role of national parliaments. CONV 353/02 z 22. 10. 2002.

¹⁷⁹ Lindseth, 2010, s. 236-239.

¹⁸⁰ Tuto dvojí kontrolu, ovšem bez odkazu na národní parlamenty, požadovalo již závěrečné prohlášení konference Assizes. Final Declaration of the Conference of Parliaments of the European Community of 30 November 1990, bod 24.

dva hlasy, stanovisko každé komory dvoukomorového parlamentu za jeden hlas. Pokud by odůvodněná stanoviska přijala do šesti týdnů od vydání návrhu jedna třetina národních parlamentů, Komise by musela návrh přezkoumat a rozhodnout, zda jej zachová, pozmění, nebo stáhne (tzv. žlutá karta). V případě svolání dohodovacího výboru mezi Evropským parlamentem a Radou v rámci procedury spolurozhodování se měl národním parlamentům předat společný postoj Rady a pozměňovací návrhy Evropského parlamentu, k nimž by opět bylo možné přijmout odůvodněná stanoviska. Dále bylo navrženo rozšířit legitimaci k podání žaloby na neplatnost k Soudnímu dvoru i na národní parlamenty, a to ohledně návrhů, ke kterým přijal daný parlament odůvodněné stanovisko. Na tvrdší podobě kontroly ex ante, například právu veta dvoutřetinové většiny národních parlamentů k návrhům Komise, nebylo dosaženo shody.¹⁸¹

Jak již bylo uvedeno, k podpisu SÚE došlo až po rozšíření EU o deset nových členských států. Osm z nich byly bývalé státy východního bloku nebo přímo součástí SSSR. Ačkoli tyto státy považovaly evropskou integraci za dovršení procesu své demokratické transformace, jejich znovunabytá svoboda a nezávislost na vnější moci (tím se odlišovaly od bývalých jihoevropských diktatur) se promítala i do jejich adaptace na podmínky členství v EU. V minulé kapitole jsme zmínili poněkud odlišný vývoj parlamentarismu v těchto státech ústící mnohdy ve snahu chránit silnou pozici parlamentu i po vstupu do EU. K tomu přistupovala neustálenost jejich nových či staronových ústavních systémů. Všichni noví členové již před vstupem vyřešili otázku působení národního parlamentu v záležitostech evropské integrace. Inspirovali se v těch zahraničních úpravách, které byly považovány za nejsilnější, tedy zejména v dánském modelu. Na rozdíl od starých států přijaly vesměs komplexní právní úpravy. Jejich právní adaptace proto bývá hodnocena jako rychlá a úspěšná.¹⁸² Totéž nelze vždy říci o adaptaci praktické.

2.8. Odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu a Lisabonská smlouva (2005-2009)

Poté, co byla SÚE ratifikována parlamenty v patnácti státech EU (ve Španělsku a v Lucembursku se konalo také konzultativní referendum), vyslovila se proti ní na jaře 2005 referenda ve Francii a v Nizozemsku. Opakovala se tak situace z roku 1992 – politické elity jednající bez zvláštního mandátu pro prohloubení evropské integrace

¹⁸¹ Conclusions of Working Group I on the principle of subsidiarity. CONV 286/02 z 23. 9. 2002.

¹⁸² Rakušanová, 2006s. 232-256. Maurer, 2012, s. 200.

narazily na nesouhlas svých občanů. Tentokrát se však referenda neopakovala a místo toho Evropská rada vyhlásila potřebu „reflexe“, což znamenalo i další vlnu debaty o demokratické legitimitě EU. Z iniciativy národních parlamentů a Evropské komise došlo k určitému předběžnému provádění některých ustanovení Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Komise se předně pokusila přiblížit se skrze národní parlamenty občanům tzv. Barrosovou iniciativou označovanou převážně jako politický dialog. Ve svém sdělení Evropské radě Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu¹⁸³ Komise uvedla, že „má v úmyslu předkládat nové návrhy a dokumenty ke konzultaci přímo národním parlamentům a vyzývat je k odpovědi s cílem zlepšit proces formulace politiky“. Závěry předsednictví bruselské Evropské rady z 15. a 16. června 2006¹⁸⁴ tuto iniciativu uvítaly a vyzvaly Komisi, aby náležitě uvážila takto získané podněty od národních parlamentů, zejména s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Zrodila se tak dnes převažující forma přímé komunikace národních parlamentů s Evropskou komisí. S plněním svého závazku Komise začala 1. září 2006. Je sice pravdou, že prakticky všechny předávané dokumenty byly již před tímto datem neformálně dostupné na internetových stránkách orgánů EU,¹⁸⁵ avšak ne vždy včas a ve všech jazycích. Barrosova iniciativa tedy znamenala nezanedbatelný pokrok.¹⁸⁶

Zvláštní pozornost se soustředila na zásadu subsidiarity. V letech 2005 a 2006 se konaly velké konference o subsidiaritě v Haagu a St. Pöltnu. V rámci konference COSAC byly organizovány cvičné kontroly subsidiarity u vybraných návrhů právních aktů EU – národní parlamenty si společně zvolily návrh, vypracovaly k němu případně odůvodněná stanoviska a na následující konferenci shrnuly výsledky. V letech 2005-2009 se takto konalo osm koordinovaných testů subsidiarity.¹⁸⁷ Tyto testy usnadnily adaptaci národních parlamentů na novou pravomoc a odhalily některá úskalí její právní úpravy.

Období reflexe vyústilo ve svolání mezivládní konference (tedy nikoli konventu) a dojednání tzv. Reformní smlouvy podepsané na sklonku roku 2007 v Lisabonu.

¹⁸³ COM(2006) 211 z 10. 5. 2006.

¹⁸⁴ Dokument Rady 10633/1/06.

¹⁸⁵ Mayer, 2012, s. 102-105.

¹⁸⁶ Ještě v polovině 70. let představitelé Komise odmítali návrhy, aby Komise diskutovala své předlegislativní dokumenty přímo s národními parlamenty. Jančík, 2012a, s. 86.

¹⁸⁷ Týkal se návrhů upravujících trh s železniční přepravou a poštovními službami, kolizní právo pro rozvody a dědění, rovné zacházení, boj proti terorismu, transplantace a překlady v rámci trestního řízení. O uspořádání prvního testu bylo rozhodnuto již v listopadu 2004, poslední byl dokončen až v roce 2010, těsně po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Podrobně Kiiver, 2012a, s. 76-91.

Lisabonská smlouva převzala drtivou většinu obsahu SÚE, včetně ustanovení, která se týkala národních parlamentů.¹⁸⁸ Vlády členských států se při podpisu Lisabonské smlouvy domluvily, že v ratifikačním procesu tentokrát nebudou konána referenda. Jedinou výjimkou bylo Irsko, kde se referendum na základě ústavy konalo obligatorně. Po negativním výsledku prvního irského referenda byl sjednán Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, který měl zdůraznit, že EU nebude zasahovat do některých tradičních hodnot irské společnosti, a následně se konalo druhé referendum. Podobně jako v případě Maastrichtské smlouvy byl i u Lisabonské smlouvy v některých členských státech vyvolán soudní přezkum jejího souladu s ústavou. Tomu se však budeme věnovat až v následující kapitole.

Lisabonská smlouva sloučila Evropské společenství a Evropskou unii do jediné nástupnické mezinárodní organizace – Evropské unie. Třetí pilíř byl plně začleněn do prvního a byla odstraněna většina jeho dosavadních odchylek. Ze Smlouvy o založení Evropského společenství se stala Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).

Institucionálně byl posílen především Evropský parlament: Procedura spolurozhodování se stala pravidlem přijímání sekundárního práva jakožto „řádný legislativní postup“ (čl. 289 odst. 1 SFEU). Pro akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem se zavedlo označení legislativní akty (čl. 289 odst. 3 SFEU). Rozšířena byla práva Evropského parlamentu v rámci rozpočtového procesu, ačkoli se stále vyžaduje jeho dohoda s Radou, a také při schvalování mezinárodních smluv. Předseda Evropské komise je navrhován Evropskou radou nově „s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu“ (čl. 17 odst. 7 SEU), což se hned při nejbližších evropských volbách v roce 2014 stalo zdrojem různých nových interpretací vztahu mezi Evropským parlamentem a Evropskou radou.¹⁸⁹ Byla zřízena pozice stálého předsedy Evropské rady, ačkoli pro účely Rady byl zachován systém pololetních předsednictví členských států. Opět bylo rozšířeno rozhodování kvalifikovanou většinou a byl vytvořen nový systém vážení hlasů v Radě, na který se postupně přechází (čl. 16 SEU). Při projednávání návrhů legislativních aktů měla Rada napříště jednat veřejně. Významných změn doznala pravomoc Komise samostatně přijímat právní předpisy v přenesené pravomoci nebo předpisy prováděcí (čl. 290 a 291 SFEU).

Z hlediska hmotného práva došlo čl. 6 SEU k inkorporaci Listiny základních práv EU do primárního práva a zároveň byla vyjádřena vůle EU přistoupit k Evropské

¹⁸⁸ Pro přehled rozdílů týkajících se parlamentů např. Barrett, 2008.

¹⁸⁹ Kocharov, 2014.

úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V čl. 2 SEU byly vymezeny společné hodnoty členských států a byly zdůrazněny či přeformulovány některé základní principy vztahu mezi EU a členskými státy (čl. 3 až 5 SEU). Dlouhou dobu probíhající teoretické spory o povaze pravomocí EU¹⁹⁰ byly z větší části vyřešeny sepsáním kompetenčního katalogu, který je roztrídil na výlučné (členské státy v jejich rámci již bez dalšího nemohou přijímat právní akty), sdílené, doplňkové a koordinační (čl. 3 až 6 SFEU). Změny v jednotlivých politikách Unie byly dílčí, nikoli však bezvýznamné.

Než se budeme věnovat změnám relevantním pro národní parlamenty, je třeba zmínit i zakotvení evropské občanské iniciativy jako prvku přímé či participativní demokracie. Podle čl. 11 odst. 4 SEU může nejméně jeden milion občanů EU pocházejících „z podstatného počtu členských států“ vyzvat Evropskou komisi, aby „v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.¹⁹¹

Zatímco před Lisabonskou smlouvou hovořilo právo EU o národních parlamentech právně závazně pouze v PVP-A, nyní jsou v SEU i SFEU zmíněny hned v několika článcích.

V čl. 10 SEU se Unie hlásí k zásadám zastupitelské demokracie. Podle čl. 10 odst. 2 SEU jsou občané na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, přičemž tito zástupci jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.

Druhým obecným ustanovením je čl. 12 SEU, jakýsi rejstřík ustanovení primárního práva týkajících se národních parlamentů. Podle čl. 12 SEU „[v]nitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie těmito způsoby“:¹⁹²

Písm. a): „jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v

¹⁹⁰ Např. Schütze, 2013, s. 130-131.

¹⁹¹ Toto ustanovení bylo provedeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě. K formám demokracie podle Lisabonské smlouvy viz Ondřejková, 2009.

¹⁹² O formulaci tohoto návětí se vedl zajímavý spor. V anglickém znění byl původně použit výraz „shall contribute“, ale nakonec byl změněn na „contribute“, aby tolik nevyzníval jako uložení povinnosti parlamentům. Není překvapivé, že původní formulaci zpochybňovalo Spojené království s ohledem na doktrínu parlamentní suverenity. O významu výsledného textu lze diskutovat – má být vnímán deskriptivně jako symbolické uznání národních parlamentů, nebo normativně jako uložení povinnosti? K tomu srov. Jančić, 2011, s. 100-101. Například hned požadavek v písm. a), aby parlamenty aktivně přispívaly tím, že „jsou informovány“, je jazykově nesmyslný, jak uvádí Hölscheidt, 2008, s. 260.

Evropské unii.“ Nový Protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (PVP) převzatý ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu zapracoval řadu návrhů Konventu. Především zavedl přímé předávání návrhů právních aktů Komisí (popř. jiným navrhovatelem) národním parlamentům (čl. 2). Rozšířen byl i okruh předávaných dokumentů (čl. 1, 2, 5 a 7). Protokol tak výrazně posílil nezávislost parlamentů na vládách a vnitrostátní úpravě, pokud jde o přístup k dokumentům EU.¹⁹³ Šestitýdenní lhůta stanovená v PVP-A a zachovaná ještě v SÚE byla prodloužena na osm týdnů. Navíc byla doplněna další desetidenní lhůta, která musí kromě náležitě odůvodněných případů uplynout mezi zařazením návrhu legislativního aktu na předběžný pořad jednání Rady a přijetím postoje (čl. 4).

Písm. b): „zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.“ Nejviditelnější novou úlohou národních parlamentů se stala kontrola dodržování zásady subsidiarity. Ta byla v Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (PSP) formulována v intencích výstupů Pracovní skupiny 1, avšak s určitými odchylkami. Přestože je stanovena povinnost předkladatele odůvodňovat soulad návrhů legislativních aktů se zásadami subsidiarity i proporcionality (čl. 5 PSP), kontrolní mechanismus podle čl. 6 a 7 PSP se vztahuje již jen na zásadu subsidiarity. Oproti původním návrhům došlo k prodloužení lhůty pro přijímání odůvodněných stanovisek na osm týdnů a vedle žluté karty byla zavedena ještě tzv. oranžová karta (čl. 7 odst. 3 PSP). Spouští ji u aktu přijímaného v rámci řádného legislativního postupu dosažení většiny hlasů přidělených parlamentům. Opět je zde povinnost Komise návrh přezkoumat a rozhodnout o jeho dalším osudu. Navíc má soulad se zásadou subsidiarity před ukončením prvního čtení posoudit i Rada a Evropský parlament. Oba orgány mohou návrh v této fázi zamítnout, a to 55% většinou členů Rady, resp. prostou většinou hlasů Evropského parlamentu. Zatímco pracovní skupinou navržená opakovaná kontrola subsidiarity legislativního návrhu v průběhu dohodovacího řízení mezi Radou a Evropským parlamentem se neprosadila ani do SÚE, žalobní právo parlamentů k Soudnímu dvoru na porušení zásady subsidiarity, které lze využít poté, co byl legislativní akt přijat, bylo převzato do čl. 8 PSP.

Písm. c): „v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 [SFEU]

¹⁹³ Mayer, 2012, s. 106-108.

a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 [SFEU].“ Toto ustanovení souhrnně odkazuje na zvláštní zmínky o národních parlamentech v oblasti bývalého třetího pilíře.

Písm. d): „podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 [SEU].“ Lisabonská smlouva rozlišila v čl. 48 SEU řádný postup pro přijímání změn Smluv, který spočívá v klasickém vypracování, podpisu a ratifikaci novely Smluv členskými státy, a zjednodušený postup pro přijímání změn, v jehož případě mezinárodní smlouvu nahrazuje jednomyslné rozhodnutí Evropské rady. Veškeré návrhy na změny Smluv se předávají národním parlamentům (čl. 48 odst. 2 SEU). Pravidelnou součástí procesu jejich projednání se stává konvent složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád, Evropského parlamentu a Komise, který předkládá doporučení mezivládní konferenci. Evropská rada a Evropský parlament však mohou rozhodnout, že vzhledem k rozsahu navrhovaných změn konvent nebude svolán (čl. 48 odst. 3 SEU). V případě zjednodušeného postupu vyžaduje rozhodnutí Evropské rady ke vstupu v platnost schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Podle čl. 48 odst. 7 SEU pak může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že v některé oblasti působnosti EU se přejde od jednomyslného rozhodování v Radě k rozhodování kvalifikovanou většinou nebo od zvláštního legislativního postupu k řádnému. Návrh takového rozhodnutí se oznámí vnitrostátním parlamentům a kterýkoli z nich může do šesti měsíců vyslovit svůj nesouhlas. Rozhodnutí pak nesmí být přijato. Podobné veto jednotlivého parlamentu stanoví i čl. 81 odst. 3 SFEU umožňující Radě určit aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem legislativní činnosti EU.

Písm. e): „jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 [SEU].“

Písm. f): „podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.“ Poněkud nově je v PVP koncipována meziparlamentní spolupráce, která se již neomezuje jen na COSAC. Podle čl. 9 PVP mají Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně vymezit organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v EU. To se stalo základem pro další rozvoj této oblasti.

Kontrola subsidiarity, institucionalizace konventu a kodifikace přímého předávání evropských dokumentů jsou potenciálně významnými změnami postavení

národních parlamentů vůči EU. Ostatní výše shrnuté změny mají význam spíše symbolický (formální doplnění odkazů na národní parlamenty) či kompenzační (zapojení parlamentů v případech, kdy je možné provést změnu primárního práva jinak než mezinárodní smlouvou podléhající vnitrostátní ratifikaci).¹⁹⁴ Hovořit o Lisabonské smlouvě jako o „smlouvě parlamentů“¹⁹⁵ je tedy namístě spíše jen ve vztahu k Evropskému parlamentu.¹⁹⁶ Na druhou stranu je zřejmé, že několikaletý proces počínající Konventem o budoucnosti EU významně proměnil způsob interakce mezi orgány EU a národními parlamenty, vedl k usnadnění působení národních parlamentů v záležitostech EU na národní i evropské úrovni a zahájil novou etapu jejich působení v EU.

2.9. Dopad evropské integrace na národní parlamenty

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že základní model fungování evropských společenství a dopadů integrace na členské státy a jejich jednotlivé orgány byl dán již zřizovacími smlouvami z 50. let.

Přinesl omezení zákonodárné působnosti parlamentů přímo účinným evropským právem a její obsahové předurčování při transpozici směrnic. Míra této ingerence se postupně zvětšovala a v současnosti je limitace nebo ztráta pravomoci parlamentů přijímat zákony v oblastech unijních politik tak výrazná, že někteří autoři hovoří o vykotlání zákonodárné funkce parlamentů.¹⁹⁷ Lze zcela souhlasit s J. Syllovou, která uvádí, že omezení zákonodárné pravomoci nevyplývalo vždy jen ze souhlasu parlamentu nebo lidu se zakládacími smlouvami a jejich změnami, ale i z dalších faktorů, na které národní parlamenty neměly rozhodující vliv. Významnou roli totiž sehrála judikatura Soudního dvora posilující postavení evropského práva a expanze evropské byrokracie. V době vzniku právního rámce integrace se podle J. Syllové sotva přepokládal nynější rozsáhlý komplex sekundárního práva.¹⁹⁸

Samotná ratifikace smluv navíc pochopitelně dávala parlamentům na výběr pouze přijetí či odmítnutí textu, na jehož dojednávání se s výjimkou konventu nepodílely. Zakládací smlouvy EU ovšem tvoří natolik složitý systém kompetenčních

¹⁹⁴ Srov. Pítrová, 2013, s. 228-229. Barrett, 2008, s. 70-72. Podle S. Hölscheidta, 2008, s. 265 pokračuje i po Lisabonské smlouvě proces deparlamentarizace.

¹⁹⁵ Brok, Selmayr, 2008, s. 226 a odkazy tam uvedené.

¹⁹⁶ Srov. Sprung, 2011, s. 211; Hölscheidt, 2008, Cygan, 2012; Dittgen, 2011, s. 91; Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 377 a násl.

¹⁹⁷ Abels, 2013, s. 79.

¹⁹⁸ Syllová, 1999, s. 97-100. K vlivu judikatury Soudního dvora na otázku dělby pravomocí mezi EU a členskými státy viz Pítrová, 2014, s. 75-83.

ustanovení, že je obtížné dohlédnout, jaké reálné dopady na občany členských států budou mít. Proto je kompenzační a legitimizační význam ratifikace těchto mezinárodních smluv ve vztahu k dotčení zákonodárné pravomoci parlamentu značně oslaben.

Pro státy přistoupivší až později byla velmi citelným zásahem již povinnost uvést vlastní právo do souladu s evropským. Zatímco pro původní členy to byly závazky, které si sami stanovili, z pohledu nových se jednalo o masu externího zákonodárství, jehož obsah nemohli nijak ovlivnit.¹⁹⁹ Ve státech bývalého východního bloku probíhala tato aproximace práva zčásti souběžně s procesem transformace právního řádu, který byl ve svém směřování k právnímu řádu odpovídajícímu hodnotám demokracie, právního státu a lidských práv mnohdy pomalý a nebyl prost slepých uliček a omylů. Tyto procesy umocňovaly hypertrofii legislativy a oslabovaly svrchovanost zákona.²⁰⁰ Zároveň oslabovaly i autoritu parlamentu a mohly přispět k určité rezignaci na sledování evropských otázek.

Výrazně dotčena je kontrolní funkce parlamentů. Přístup k informacím o činnosti vlády na evropské úrovni a ověřitelnost informací pocházejících od vlády jsou ztíženy netransparentním způsobem jednání a rozhodování v Radě, o čemž ještě bude řeč. Parlamenty se tak již na počátku kontrolního procesu potýkají s informačním deficitem. Zejména do poloviny 90. let byl způsob a rozsah informování parlamentů do značné míry řízen vládami a byl předmětem roztodivných vnitrostátních úprav. Postupně byl národním parlamentům zajištěn přístup alespoň k nejvýznamnějším dokumentům orgánů EU.

V další fázi kontrolního procesu parlamenty narážejí na to, že jejich tradiční nástroje jsou v evropských záležitostech buď nevhodně slabé (interpelace), nebo nevhodně silné (vyslovení nedůvěry).²⁰¹ Dle mého názoru je to dáno tím, že klasické kontrolní pravomoci parlamentů fungují v kontextu, kdy vláda potřebuje k nejzávažnějším rozhodnutím přímo souhlas parlamentu. To ale v evropských záležitostech s výjimkou změny smluv neplatí a jednou přijaté rozhodnutí lze jen velmi obtížně zvrátit. Kontrola vlády navíc může mít na činnost EU nanejvýš takový vliv, jaký na ni má vláda sama.²⁰² Většinové rozhodování v Radě tento vliv samozřejmě významně oslabuje, neboť je-li vláda přehlasována, nebo souhlasí-li s přijetím právního

¹⁹⁹ Srov. Newman, 1997, s. 188-189.

²⁰⁰ Jak uváděl Pavlíček, 2005, bylo mylné očekávat, že evropeizace tyto problémy vyřeší.

²⁰¹ Dittgen, 2011, s. 15-16; Mayer, 2012, s. 33-34; Syllová, 1999, s. 98.

²⁰² Hölscheidt, 2008, s. 258.

aktu jen proto, aby docílila alespoň dílčího ústupku, lze ji obtížně hnát k odpovědnosti. Chápeme-li parlamentní kontrolu jako právní možnost parlamentu ovlivnit výsledek určitého politického rozhodování,²⁰³ můžeme dokonce hovořit o jejím částečném vymizení.

Mezi nejméně zasažené bude naopak patřit kreační funkce parlamentu. S členstvím v EU stát získává právo nominovat členy orgánů a institucí EU (Komise, Soudní dvůr aj.), které zpravidla nevykonává parlament,²⁰⁴ avšak většina těchto postů neslouží k reprezentaci členského státu nebo prosazování jeho zájmů. Základní kreační pravomoc parlamentu vůči vládě, popř. vůči dalším státním orgánům, zůstává nedotčena. Rozhodování o bytí či nebytí vlády má ovšem mizivý dopad na evropskou úroveň a její normotvorbu.²⁰⁵

Od vzniku evropské měnové unie je výrazně dotčena také rozpočtová pravomoc parlamentů,²⁰⁶ jejíž uplatňování musí respektovat společný zájem a pravidla stanovená v čl. 119 a násl. SFEU. Unijní regulace v této oblasti se stupňuje zejména v posledním období. Těmto otázkám se věnuje pátá kapitola.

Výše popsané změny ve svém důsledku oslabují komunikační, artikulační a legitimační působení národních parlamentů.²⁰⁷ Evropská témata jsou složitá, vzdálená, vyjednávání exekutiv neprůhledné a konkrétní původci nepopulárních evropských předpisů nejasní. Případné rozhořčení občanů nelze na nikoho účinně směřovat, takže vlastně není důvod se na evropské otázky příliš zaměřovat. Lze je přenechat užším grémiím typu evropských výborů, které však i s ohledem na omezenou veřejnost svého jednání nemohou plně nahradit plenární debatu a kontrolu. Sotva pak může parlament přispívat k tomu, aby si jednání veřejné moci působící ve státě zachovalo stálou vazbu na vůli lidu.

V souhrnu je tak zjevné, že členství v Evropské unii zapadá do celkového trendu deparlamentarizace výkonu veřejné moci popsaného obecně již výše.²⁰⁸ V rámci evropské integrace dochází nejen k vertikálnímu přesunu moci na nadstátní úroveň, ale rovněž k horizontálnímu přesunu zejména zákonodárné moci od parlamentu

²⁰³ Tans, 2007a, s. 10.

²⁰⁴ Takto vnímá omezení „volební“ funkce Rakušanová, 2006, s. 255.

²⁰⁵ Zier, 2005, s. 390-391.

²⁰⁶ Srov. Dittgen, 2011, s. 15-16; Zier, 2005, s. 60 a násl, 73-74.

²⁰⁷ Rakušanová, 2006, s. 255; Mayer, 2012, s. 34; Abels, 2013, s. 79; Zier, 2005, s. 73-74.

²⁰⁸ Vzhledem k nutnosti řešit praktické střety unijního a vnitrostátního právního řádu je v evropské integraci velmi patrné i posilování moci soudní. Srov. Kysela, 2010, s. 44.

k exekutivě.²⁰⁹ Přenos pravomocí, přednost a přímý účinek práva EU a v něm učiněných hodnotových rozhodnutí před vnitrostátním právem, rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, informační asymetrie mezi vládou a parlamentem a další faktory narušují samotný účel parlamentních voleb.²¹⁰ M. Zier shrnuje řadu názorů hovořících o postupné degradaci parlamentů do role pouhých vykonavatelů práva (*law-effecting institutions, Vollzugs-Parlamentarismus*).²¹¹

Po dlouhou dobu byla reakcí na tento vývoj snaha parlamentarizovat rozhodování na evropské úrovni posilováním Evropského parlamentu. Do jaké míry je tento orgán z hlediska pravomocí a funkcí souměřitelný s národními parlamenty a do jaké míry může kompenzovat vyloučení národních parlamentů z tvorby sekundárního práva, bude jedním z témat následující kapitoly.

Omezení věcné zákonodárné působnosti národních parlamentů ve prospěch společné normotvorby na evropské úrovni a nemožnost, aby národní parlamenty zvrátily či vetovaly drtivou většinu rozhodnutí přijatých na evropské úrovni nebo alespoň vyvolaly jejich změnu, nelze v rámci současné koncepce evropské integrace nijak odstranit. Intenzivnější kontrola jednání vlády v Radě to může jen omezeně zmírňovat. Z dosavadního vývoje je však jasně zřetelná tendence národních parlamentů bránit své postavení, adaptovat se, evropeizovat se.²¹² Došlo k vytvoření zvláštních kontrolních prostředků: zajištění včasného a systematického přísunu informací o připravované evropské legislativě a někde i specifických mechanismů kontroly a odpovědnosti vlády jednající v Radě. Přitom je patrná konvergence organizačních a procesních předpisů živená v poslední etapě evropské integrace i vytvářením pravomocí pro národní parlamenty přímo právem EU.

Z hlediska záležitostí EU jsou relevantní zejména následující skupiny pravomocí národních parlamentů, plynoucí z unijního či vnitrostátního práva:

1) Spolurozhodování o změnách primárního práva. Zde se po dlouhou dobu jednalo o funkci „hlídačů integrace“ spočívající v možnosti blokovat přijetí zásadních rozhodnutí v rovině primárního práva. Tento prvek převládá i po Lisabonské smlouvě, zejména v podobě zjednodušených změn primárního práva. Doplnila ho možnost ovlivnit obsah těchto změn prostřednictvím konventu. Teoreticky by sem spadala i ratifikace smlouvy o podmínkách vystoupení z EU.

²⁰⁹ Zier, 2005, s. 15.

²¹⁰ Bellamy, Kröger, 2014, s. 437 a násl.

²¹¹ Zier, 2005, s. 73-74.

²¹² Např. Syllová, 1999, s. 101; Maurer, 2012, s. 25-26; Norton, 1995a, s. 4.

2) Kontrola tvorby sekundárního práva. Po odstranění zástupců národních parlamentů z Evropského parlamentu zůstává nejvýznamnějším nástrojem v této oblasti ovlivňování a kontrola jednání vlády v Radě (a Evropské radě) na základě vnitrostátní úpravy. To bylo v poslední době doplněno o kontrolu dodržování zásady subsidiarity. Jsou i výjimečné případy, kdy mohou národní parlamenty spolurozhodovat o přijetí aktů sekundárního práva (viz kapitolu 4). Kontrola jednání vlády na evropské úrovni se ale obecně vyznačuje absencí účinných sankcí a nemožností zvrátit přijatá rozhodnutí.

3) Zákonodárství, jehož prostřednictvím dochází k transpozici a implementaci práva EU. Parlamenty rozhodují zejména o formě a omezeně o obsahu transpozičních předpisů (buď je samy přijímají, nebo je delegují na exekutivu). Tímto tématem se zabývá kapitola 4.7.

Tím se samozřejmě činnost parlamentů v záležitostech EU nevyčerpává. C. Sprungk zmiňuje rovněž komunikaci národních parlamentů v rámci přeshraničních sítí, tj. s Komisí, Evropským parlamentem, dalšími institucemi EU a také s ostatními národními parlamenty.²¹³ Tato komunikace slouží k artikulaci reprezentovaných zájmů, ale zároveň i k výměně informací a koordinaci, která usnadňuje provádění kontroly.

Posuneme-li se od pravomocí k funkcím, hovoří nejobecněji M. Mayer o svébytné „evropské funkci“ (*Europafunktion*) národních parlamentů. Pravomoci umožňující zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí podle ní mají směřovat jednak ke kompenzaci omezení klasických (vnitrostátních) funkcí parlamentů a jednak ke zprostředkování demokratické legitimacy rozhodnutím přijímaným orgány EU.²¹⁴ Těmito otázkami se podrobně zabývá následující kapitola.

²¹³ Sprungk, 2011, s. 213-215.

²¹⁴ Mayer, 2012, zejm. s. 2-7, 36-37. Tato autorka dále rozlišuje u evropské funkce její nepřímé prvky (tvorba primárního práva, tvorba a implementace sekundárního práva, kreační pravomoci, reprezentace a artikulace), přímé prvky (dříve reprezentace v Evropském parlamentu a nyní kontrola subsidiarity) a meziparlamentní spolupráci.

3. Role národních parlamentů v Evropské unii

3.1. Teoretická východiska úvah o roli národních parlamentů v Evropské unii

Klíč k zodpovězení otázky obsažené v názvu této kapitoly je podle mého názoru třeba hledat v důvodech, které historicky vedly k úvahám o zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí.

Přestože v zárodku evropské integrace stála myšlenka federalizace, vznikla jako elitami tažený funkcionalistický projekt supranacionální ekonomické regulace.²¹⁵ Judikatura Soudního dvora rozvinula federalistické prvky evropského práva a položila základy jeho velmi silného autonomního postavení vůči právním řádům členských států. Demokracie dle J. H. H. Weilera nepatřila od počátku k „DNA“ evropské integrace. Tou byla podle něj spolupráce Komise jako teoreticky apolitické supranacionální administrativy s vládami členských států.²¹⁶ Jak bylo naznačeno v předchozí kapitole, tato situace se změnila po polovině 80. let a v průběhu vyjednávání a ratifikace Maastrichtské smlouvy, když kompetence EU začaly pronikat do politicky citlivých oblastí, zvětšily se třecí plochy mezi cíli a kompetencemi EU na straně jedné a vnitrostátními politikami na straně druhé, začalo se ustupovat od jednomyslného rozhodování Rady a zároveň docházelo k průběžnému rozšiřování o nové členské státy, což snižovalo váhu každého z nich. Ve zvýšené míře se začala klást otázka, jaký je vztah evropské integrace a demokratického fungování členských států. Otázka národních parlamentů tak bývá nejčastěji spojována s problémem demokratického deficitu EU, přesněji řečeno deficitu demokratické legitimacy,²¹⁷ který úzce souvisí s fenoménem deparlamentarizace.

3.1.1. Demokracie v Evropské unii: teze o deficitu demokratické legitimacy a její kritiky

Klasické vymezení demokratického deficitu podává S. Hix,²¹⁸ který k němu počítá následující jevy:

1) Moc exekutivy (Komise a Rady) narůstá a oslabuje se její kontrola ze strany národních parlamentů. To zahrnuje i přijímání právních aktů přímo Komisí s pouze

²¹⁵ Srov. např. Lindseth, 2010, s. 61-74.

²¹⁶ Weiler, 2011, s. 686. Srov. též Lindsethův výklad EU jako mezinárodní formy delegace moci na exekutivu a administrativu a oddělení sídla moci od sídla (demokratické) legitimacy (*democratic disconnect*). Lindseth, 2010, s. 28-31, nebo Somek, 2001 vymezující supranacionalitu jako racionální obcházení demokracie. K tomu i Reschová, 2003 s. 49 a násl.

²¹⁷ Georgiev, 2006, s. 210, 214.

²¹⁸ Hix, 2005, s. 177-180 s odkazy na další autory.

omezenou kontrolou ze strany Rady nebo Evropského parlamentu (čl. 290 a 291 SFEU).

2) Evropský parlament není schopen tento úbytek kontroly kompenzovat přes značný nárůst svých pravomocí, neboť legislativnímu i rozpočtovému procesu stále dominuje Rada a občané nejsou s Evropským parlamentem spojeni tak silně jako se svými národními parlamenty.

3) Nekonají se skutečné „evropské volby“ se soupeřením alternativních pohledů na politické směřování EU. Konají se pouze ratifikační referenda. Volby v členských státech většinou pomíjejí evropská témata a volby do Evropského parlamentu fungují spíše jako průběžný průzkum veřejného mínění o vnitrostátní politice. Orgány EU tak nejsou nuceny měnit politiku podle změn preferencí občanů a nést odpovědnost za politická selhání na evropské úrovni.²¹⁹

4) EU je příliš vzdálená občanům, je pro ně nesrozumitelná a rozhodování v ní není transparentní. Procesy tvorby evropské politiky jsou technokratické a nikoli politické.

5) Výsledkem je, že EU uskutečňuje politiky, které nemají podporu většiny občanů ve většině členských států (neoliberální regulační rámec pro vnitřní trh, společná zemědělská politika aj.).

Debata o demokratickém deficitu je ale mnohem rozsáhlejší. Hixův popis se zaměřuje především na problémy institucionálního systému a rozhodovacích procesů v EU nezaručujících „vládu lidu, lidem a pro lid“. V bodě 5 pak na legitimitu sociální (empirickou) jako obecné přesvědčení, že určité jednání je vhodné či správné v rámci sdíleného systému norem a hodnot, a proto je akceptováno.²²⁰ Nad rámec toho se vyskytuje námitka, že neexistuje lid (demos) Evropské unie, tedy takové přesvědčení obyvatel EU o vzájemné sounáležitosti, díky němuž i přehlasovaná menšina vnímá rozhodnutí většiny jako legitimní rozhodnutí „svého“ kolektivu a nikoli jako rozhodnutí cizí skupiny ve svůj neprospěch.²²¹

Je patrné, že debata o demokratickém deficitu se zaměřuje především na tvorbu sekundárního práva, která je založena na autonomním jednání orgánů EU. Legitimizace primárního práva probíhá pouze skrze členské státy jako „pány smluv“ držící kompetenční kompetenci. Děje se tak jednomyslným rozhodnutím členských států

²¹⁹ Viz též Weiler, 2011, s. 679-680; Schäfer, 2006, s. 197.

²²⁰ Ostatní se vztahuje převážně k legitimitě normativní, tj. co má být považováno za legitimní podle měřítek politické a právní teorie a filosofie. Srov. Weiler, 2013, s. 114.

²²¹ Grimm, 1995, s. 282. Weiler, 1995, s. 222; Belling, 2009, s. 133-134; Katz, Wessels, 1999a, s. 9.

zahrnujícím souhlas parlamentu nebo lidu každého státu.²²² Evropský parlament může navrhnout změny smluv, je konzultován a účastní se konventu, ale nespolutřohoduje. Ani způsob přijímání primárního práva ale není z hlediska demokratické legitimacy bezproblémový. Zřizovací smlouvy plní v EU roli definice cílů a programu integrační politiky. Vzhledem k deficitu společenských předpokladů celoevropské demokracie a potřebě chránit politické sebeurčení a právní rovnost členských států jako předpokladu integrace jsou měnitelné pouze ultrarigidním postupem zahrnujícím jednomyslný souhlas členských států. Důsledkem je, že hodnotová rozhodnutí v nich učiněná podléhají jen velmi omezené politické soutěži. Některé relevantní hodnoty, které by se mohly politicky prosadit, jsou ve zřizovacích smlouvách systematicky podřízeny jiným a tento stav je petrifikován. Je to patrné například na vztahu tržních svobod (volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu) a hospodářských a sociálních práv.²²³ Výrazně k tomu ale přispívá posunutí některých hodnotových rozhodnutí smluv takřka na „nadústavní“ úroveň judikaturou Soudního dvora.²²⁴

J. Georgiev uvádí, že za tezí o demokratickém deficitu se často skrývá kritika plíživého rozšiřování kompetencí EU na úkor členských států, zvaného též *competence creep*.²²⁵ I tento jev souvisí s rigiditou primárního práva. Nelze-li kompetence EU snadno rozšířit, vykládají se extenzivně. To je ale problematické tváří v tvář výše zmíněným důvodům rigidity primárního práva. Od těchto úvah se odvíjí druhé významné téma debaty o národních parlamentech v EU vedle demokratického deficitu – kontrola dodržování zásady subsidiarity, o níž bude řeč především v kapitole 3.2.

Teze o deficitu demokratické legitimacy EU bývá podrobována několika druhům kritiky. Například J. Zemánek ji odmítá s tím, že legitimizační řetězec obou pilířů legislativního procesu EU je nepřerušovaný, takže nedochází ke ztrátě demokratického mandátu.²²⁶ Další typické protiargumenty znějí, že EU nelze vůbec poměřovat kritérii používanými pro stát a že demokratické procedury nejsou jediným možným zdrojem legitimacy veřejné moci v EU.²²⁷

²²² Tento model nebývá příliš zpochybňován s výjimkou volání po radikálním ústavodárném aktu či celoevropském ratifikačním referendu. Zpravidla se ale pomíjejí právní a politické předpoklady takového kroku.

²²³ Srov. Bickerton, 2012, s. 127-128; Menéndez, 2013, s. 472-484; Bruun, Búcker, Dorssemont, 2012, s. 279-306. Objevuje se i kritika, že volný pohyb a tržní harmonizace vytlačují regulační soutěž mezi členskými státy do oblastí daňové a sociální politiky, kde nastává „závod na dno“ (*race to the bottom*) a je rozbíjen sociální stát. Fisahn, 2009, s. 104-115. Viz též Ashiagbor, 2013, s. 303-324.

²²⁴ Bellamy, Kröger, 2011, s. 16.

²²⁵ Georgiev, 2006, s. 210, 214; Weatherill, 2011, s. 827-864. Dále podrobně Schütze, 2013, s. 133-151.

²²⁶ Zemánek, 2014, s. 25-26.

²²⁷ Srov. např. Weiler, 2011, s. 682. Přehledně k různým pohledům na legitimitu EU Wimmel, 2008.

Moderní stát se v euroamerickém prostoru vyvinul jako forma organizace společnosti, v níž se při tvorbě a vynucování práva, tedy při výkonu státní (veřejné) moci, uplatňují základní principy, které tuto veřejnou moc včetně jejích extrémních podob (monopol násilí) společensky legitimizují. Tyto principy zahrnují zejména suverenitu lidu, demokracii, právní stát, ochranu subjektivních práv včetně základních práv a svobod, dělbu moci, ústavu jako měřítko právního řádu a úsilí státu o zajištění důstojných sociálních podmínek.

O EU se obvykle uvádí, že má rysy mezinárodní organizace či konfederace a zároveň i federace.²²⁸ Různí autoři se přiklání k různým koncům spektra (EU jako zvláštní mezinárodní organizace nebo jako vznikající federace) a nakonec převládá teze, že EU je útvarem *sui generis*, supranacionální (nadmárodní) organizací, kterou nelze přiřadit k žádné z existujících mezinárodněprávních či státoprávních kategorií.²²⁹ Celková situace výkonu veřejné moci na území EU bývá označována termínem víceúrovňové vládnutí (*multi-level governance*).²³⁰

Přímý účinek části práva EU a široké normotvorné pravomoci orgánů EU, jejichž výkon nevychází z jednomyslnosti členských států, jsou hlavním důvodem, proč v případě EU nedostačuje legitimizační model mezinárodních organizací založený zejména na souhlasu států.²³¹ Evropská integrace navíc po celou dobu směřuje právě opačným směrem než ke klasické mezinárodní organizaci. Právní a filosofické koncepce legitimizující státní moc nejsou překonány. Logicky by proto měly být vztahovány i na subjekty, které vykonávají veřejnou moc namísto státu, zejména pokud tak činí způsobem a v rozsahu, který se státu blíží. Argumentem pro takový přístup je i výrazně dynamická a evolutivní povaha EU, která ji odlišuje od státu. Znamená totiž, že EU není stabilním politickým společenstvím, které již našlo v zásadě optimální způsob svého fungování.

²²⁸ Wint, 2013, s. 201 hovoří o naroubování federativních prvků na konfederativní základnu mezinárodních smluv uzavřených mezi státy, které jsou nadále subjekty mezinárodního práva a mají vůči EU kompetenční kompetenci. Federativním prvkem je především vlastní právní řád zavazující (alespoň zčásti) přímo jednotlivce a požívající přednosti před vnitrostátním právem a vykládaný autonomně vlastním soudním orgánem.

²²⁹ Tuto debatu shrnuje např. Avbelj, 2011, s. 818-836. První použití označení, že evropská integrační uskupení jsou útvarem svého druhu, se připisuje textu H.-P. Ipsenovi, 1969, s. 3-14. Teze „*sui generis*“ ovšem bývá také označována za antiteorii. Schütze, 2013, s. 3.

²³⁰ K tomuto pojmu Hooghe, Marks, 2001.

²³¹ K legitimitě mezinárodních organizací např. Beetham, Lord, 1998, s. 11-12. Opačně např. Moravcsik, 2002, s. 603-624.

Optikou legitimacy moci ve státě vykazuje EU deficity i v otázce ochrany základních práv a principů právního státu,²³² avšak nejviditelnější problémy se týkají demokratické organizace a fungování veřejné moci EU. Nelze přitom namítat, že demokratický deficit plyne z nevhodného srovnávání EU s „ideální demokracií“, spíše než s reálným fungováním členských států, a že pomíjí potřebu řízení komplexní post-industriální společnosti.²³³ Ani ústavní teorie totiž není jen popisem skutečného stavu. Vždy jde o poměrování reality ideálními kategoriemi a o míru jejich naplnění v ústavní praxi. V členských státech pak přese všechnu možnou kritiku existují mechanismy kontroly a odpovědnosti vládnoucích, které EU nedokázala dostatečně napodobit.²³⁴

Nelze pochopitelně pominout, že EU otevírá i z hlediska demokracie některé nové možnosti. Imanentním přínosem, a proto i příčinou vzniku integračních uskupení je omezení negativních externalit mezi jejich účastníky, ať už jde o negativní dopady cel zavedených jedním státem na ostatní nebo v nejobecnější rovině o vyloučení vzájemné agrese. To lze přenést i do úvah o demokracii.

Lze argumentovat, že demokracie na úrovni států nevtahuje do rozhodování neobčany nacházející se za hranicemi státu a nemusí tak zohledňovat jejich zájmy (typickým příkladem je přeshraniční znečišťování životního prostředí). EU může tyto externality překonat, což je její specifickou přidanou hodnotou.²³⁵ Pomineme-li otázku, do jaké míry jsou rozhodnutí plodící externality vynucena objektivními faktory ovlivňujícími naplňování účelu státu, jako jsou přírodní či hospodářské podmínky, lze s touto tezí souhlasit. Je však třeba si uvědomit, že tato teze vede k závěru, že zcela legitimním bude pouze globální kosmopolitní režim zajišťující celosvětově spravedlivou distribuci statků. Dílčí integrace znamená pouze snížení počtu hranic, za kterými externality vznikají. Na věc lze zároveň pohlížet i opačně: není společné rozhodování v integračním celku problematické právě proto, že nemůže plně zohlednit zájmy všech jeho částí?

Dalším často zmiňovaným přínosem je možnost kolektivního obnovení kontroly nad přeshraničními jevy.²³⁶ I to platí pouze s výhradou týkající se globálních jevů

²³² Viz např. Grinc, Ondřejková, 2014, s. 75 a násl.

²³³ Takovou námitku uplatňuje Moravcsik, 2002, s. 621-622. Dehousse, 2003, s. 137, 154. Viz též Wincott, 1998, s. 413-416.

²³⁴ Weiler, 2011, s. 679-680. Srov. též Ladrech, 2005, s. 97; Shore, 2011, s. 302-303.

²³⁵ Poiares Maduro, 2012, s. 67-84; Pernice, 2013, s. 21; Kumm, 2013a, s. 10.

²³⁶ Kumm, 2013a, s. 10.

(životní prostředí) a jevů, které jsou samy důsledkem předchozí integrace.²³⁷ V každém případě tyto přínosy neplynou ze zvláštního charakteru EU oproti státu, nýbrž z rozšíření velikosti koordinovaně spravovaného území. Neospravedlňují tedy „odlišné zacházení“ s EU, pokud jde o demokratické požadavky.

Než se budeme zabývat možností naplnění demokratických principů na úrovni EU, podíváme se na případné alternativní zdroje její legitimacy.

3.1.2. Alternativní zdroje legitimacy Evropské unie

Legitimita veřejné moci nepochybně může být čerpána z různých zdrojů. Např. V. Belling uvádí, že moderní demokratické státy jsou založeny na propojení legitimizačního konceptu přirozenoprávního (ochrana základních práv a souvisejících hodnot), reprezentativního (parlament, volný mandát), plebiscitárního a pluralistického (prvky přímé demokracie, politické strany jako instituce uznané ústavou, institucionalizace sociálního partnerství), ovšem se zcela zásadním významem legitimacy založené na demokratické reprezentaci.²³⁸

Za zdroj legitimacy moci lze nepochybně považovat i pozitivní výsledky jejího působení, zejména efektivní uspokojování společenských potřeb a řešení problémů, pohybuje-li se v rámci chránicím základní práva a politické menšiny. Lze tak rozlišovat legitimitu na vstupu (input legitimacy), spočívající v demokratické tvorbě politické vůle, a legitimitu na výstupu (output legitimacy), zaměřující se právě na dosažené výsledky.²³⁹ Output legitimita je vlastně variací na heslo „chléb a hry“.²⁴⁰

²³⁷ Tato argumentace se výrazně posílila v posledních letech, kdy nadměrné zadlužení některých států ohrozilo měnovou stabilitu ostatních a vyvolalo na jejich straně značné náklady. M. Poiares Maduro v návaznosti na to označil za příčinu demokratického deficitu nadměrné spoléhání se na národní politiku, která nezohledňuje důsledky vzájemné závislosti evropských států. Cestou z krize je podle něj další politická integrace. Občané by měli pochopit, že politická integrace je demokratickou odpovědí na tuto provázanost a nikoli mechanickou nutností plynoucí z logiky integrace (Poiares Maduro, 2013). Jak však uvádí ve své kritice A. Somek, 2013, s. 572-575, Maduro vychází z předpokladu nezpochybnitelných přínosů měnové integrace a zcela pomíjí možnost omezení vzájemné závislosti jako cestu z hospodářských problémů. Pro občany, kteří „správnou“ odpověď na současnou situaci nepochopí, pak není v Madurových úvahách místo. Maduro v podstatě jen navazuje na neofunkcionalistickou logiku vycházející z efektu přelévání (spill-over effect) založeném na tom, že integrace v určité oblasti si dříve či později vynutí integraci v dalších oblastech, neboť bez toho nebude dlouhodobě efektivní nebo nebude schopná dosáhnout původně vytyčených cílů. Tato logika počítá s tím, že integrace v jedné oblasti naruší fungování politiky ponechané v kompetenci členských států do té míry, že bude nutné buď od integrace ustoupit, nebo ji prohloubit. To je poněkud bezohledné vůči osobám, kterých se toto narušení dotkne. K neofunkcionalismu a efektu přelévání např. Sandholtz, Stone Sweet, 1997, s. 297-317.

²³⁸ Belling, 2009, s. 110-111. K významu demokratické legitimacy rovněž Wintz, 2009, zejm. s. 168-171.

²³⁹ Toto rozlišení je nejčastěji spojováno se jménem F. Scharpf. Objevuje se ale v řadě mnohem starších děl politické a právní filosofie.

²⁴⁰ Weiler, 2011, s. 682.

Dle G. Majoneho může silná legitimita na výstupu kompenzovat nedostatečnou legitimitu na vstupu. Politiky EU podle něj nemají redistributivní charakter a jsou Pareto-efektivní, tj. alespoň části dotčených subjektů prospějí a zároveň žádnou společenskou skupinu nepoškodí. Nemusejí tak být legitimovány vůlí většiny. Více demokracie by účinnost evropských politik spíše ohrozilo.²⁴¹ V tomto uvažování rezonuje kritika masové demokracie ve srovnání s osvícenskou byrokracií.²⁴² Tento výklad považuji za překonaný. Přímé či nepřímé redistributivní dopady politik a práva EU (a to nikoli pouze mezi státy, ale i mezi společenskými skupinami) jsou nepopíratelné.²⁴³ Pareto-efektivitu evropských politik nelze komplexně ověřit a spíše se zdá, že její nastolení by vyžadovalo drastický návrat kompetencí členským státům.²⁴⁴

Důležitým protiargumentem je poznatek, že legitimita na výstupu, tedy zda se vládne ve prospěch lidu, je nakonec vždy hodnocena v politickém a volebním procesu, vyžaduje tedy legitimitu na vstupu. Jak uvádějí A. Follesdal a S. Hix,²⁴⁵ soulad mezi politikou a preferencemi voličů není samohybný, ale plyne z demokratické odpovědnosti – z možnosti, aby si občané buď zvolili stávající vládu znovu, nebo aby se „zbavili ničemu“.²⁴⁶ Potřebu vypořádání odlišných preferencí a určení priorit v demokratickém procesu nelze pominout s tím, že jde o rozhodnutí směřující ku prospěchu všech. Takové úvahy mohou vést až k rousseauovsko-jakobínské objektivní vládě politické avantgardy, která rozpozná potřeby lidu, takže se ho už nemusí ptát na názor.²⁴⁷ Samozřejmě v některých případech je určité odstínění moci od demokratické kontroly na místě, například je jednou ze záruk nezávislosti soudního rozhodování. Je

²⁴¹ Např. Majone, 1998 a četná další díla tohoto autora. Majoneho přístup se však samozřejmě dále vyvíjí. Po východním rozšíření mj. uznává, že narostly ekonomické ztráty plynoucí z harmonizace a prosazuje diferencovanou integraci pomocí posílené spolupráce. Viz Majone, 2008, zejm. s. 457.

²⁴² Srov. Hix, 2005, s. 178-180. Srov. i klasickou St. Simonovu koncepci, podle níž je cílem vlády maximální výroba, a proto by měli vládnout průmyslníci a vědci, kterou zmiňují Beetham, Lord, 1998, s. 16 a násl.

²⁴³ Vedle unijních politik založených na přerozdělování prostředků a vedle omezujících dopadů práva EU na vnitrostátní redistributivní politiky se uvádí, že i procesní právo EU systematicky zvýhodňuje ekonomicky aktivní a přeshraničně mobilní subjekty a jejich individuální zájmy proti kolektivním hodnotám a veřejným dobrům. Např. Goldoni, 2012, s. 400; Somek, 2009, s. 27; Chalmers, 2013, s. 11-12.

²⁴⁴ Follesdal, Hix, 2006, s. 542-544, 551-553. V nejobecnější rovině mírová spolupráce v Evropě ve srovnání s jinými alternativami nepochybně nikoho nepoškozuje, ale platí totéž pro konkrétní politiky a předpisy?

²⁴⁵ Follesdal, Hix, 2006, s. 544-546.

²⁴⁶ „[T]hrow the scoundrels out“. Weiler, 2011, s. 679. To platí přirozeně i pro legitimitu systémů zaštiťujících se úsilím o nadnárodně spravedlivé uspořádání. Nicol, 2012, s. 508-522.

²⁴⁷ Kysela, 2014, s. 90-96.

pak ale také z druhé strany důvodem kritiky případného aktivistického vstupování soudů do politických konfliktů.²⁴⁸

Případné výhody plynoucí z rozhodování „nezávislých“ orgánů jsou rovněž sporné. Odstínění určitého orgánu od demokratických mechanismů neznamená depolitizaci politiky, ale pouze oslabení odpovědnosti za hodnotová rozhodnutí, která orgán činí.²⁴⁹ Typickou ukázkou je pojetí Komise jako nestranného odborného tělesa. To je jistě výhodné, má-li Komise analyzovat činnost nebo hospodářskou situaci členských států nebo má-li vůči jednotlivým státům vynucovat plnění povinností plynoucích z práva EU. Uplatňuje-li však Komise svůj faktický monopol legislativní iniciativy, nelze již o politické neutralitě hovořit. Komise totiž samozřejmě má své vlastní politické preference, které může v mezích primárního práva prosazovat právě už tím, že nastoluje agendu ostatním orgánům.²⁵⁰

Orgány EU navíc nejsou imunní před vlivem organizovaných soukromých zájmů. Zejména Komise čelí riziku ovládnutí ze strany subjektů, které má regulovat (*agency capture*). Řada sektorových lobby se na ni silně zaměřuje, což dává smysl vzhledem k tomu, že právo EU reguluje vysoce specializované oblasti jako je bezpečnost výrobků, potravin a léčiv. Pro silné nadnárodně působící zájmy je snazší lobbovat na evropské úrovni než v osmadvaceti členských státech, a to i z hlediska úniku před publicitou.²⁵¹ Teze o možnosti vymanit se pomocí integrace z politických přístupů a modelů, které se v jednotlivých státech historicky etablovaly, ale již nemusejí být optimální (problém *path-dependence*), nebo dokonce překonat přenosem pravomocí problém *agency capture* na národní úrovni je proto dle mého názoru vysoce sporná.²⁵²

V souladu s teoriemi post-parlamentní demokracie lze o participaci zájmových skupin a jiných subjektů na tvorbě politiky uvažovat jako o alternativním zdroji

²⁴⁸ V EU je moc Soudního dvora mnohem větší než moc soudů v členských státech. Stačí totiž podpora jediného státu, aby se zabránilo revizi smluv korigující judikaturu a tím se soudní doktrína de facto akceptovala. Höreth, 2005, s. 153.

²⁴⁹ Beetham, Lord, 1998, s. 20-22.

²⁵⁰ Hix, 2005, s. 67-69. S. K. Schmidt, 2000, s. 37-61. Podle této autorky Komise umně využívá informační asymetrii (a to i mezi státy navzájem) a rozdílné zájmy národních vlád.

²⁵¹ Hix, 2005, s. 67-69; Follesdal, Hix, 2006, s. 538, 544-546 (mj. uvádějí, že není zřejmé, proč by takto izolovaná instituce měla sloužit lidu a ne jiným zájmům); Harlow, 2002, s. 180. Dále viz Andersen, Eliassen, 1996, zejm. s. 52.

²⁵² Toto označují za jeden ze specifických legitimizačních přínosů EU Kumm, 2013a, s. 10, Poiarses Maduro, 2012, s. 80-84. Problém *agency capture* ve vztahu mezi národním monopolem (popř. oligopolem) a regulátorem může přenos pravomocí řešit. Jsou-li ale subjekty působící v daném regulovaném odvětví přeshraničně propojeny, může vzniknout stejný problém na úrovni EU.

legitimity na vstupu.²⁵³ Tato koncepce je obecně vyjádřena v čl. 11 odst. 1 až 3 SEU, avšak byla podrobně rozvedena již v Bílé knize Komise o evropském vládnutí (governance),²⁵⁴ která hovoří o komunikaci s veřejností, konzultacích s místními a regionálními orgány, participaci občanské společnosti a sociálních partnerů, propojení se s evropskými a mezinárodními sítěmi sdružujícími obchod, výzkum a veřejnou správu a využívání expertních doporučení. Cílem tohoto přístupu má být přiblížení EU občanům a tvorba „lepších politik“, ať už půjde o legislativní návrhy nebo o provádění evropského práva Komisí.

Tato koncepce je Komisí zčásti uváděna do praxe, ale byla přijata spíše kriticky. Upozorňovalo se na to, že procesy konzultace a participace mohou být ze strany Komise manipulovány k ospravedlnění jejích vlastních politických rozhodnutí a že nezaručují rovný přístup a veřejnou kontrolu. Participativní mechanismy dávají prostor těm, kteří přesvědčí veřejnou moc o tom, že právě jejich preferencím je třeba přiznat váhu. Jejich východiskem je tedy nerovnost subjektů, protože některé zájmy budou vždy koncentrovanější, budou disponovat většími prostředky atd. Vliv konzultací na přijaté rozhodnutí záleží pouze na míře, do jaké jsou výstupy z konzultací akceptovány nositelem moci.²⁵⁵ Y. Papadopoulos proto hovoří o oligarchizaci, která není korigována volbami.²⁵⁶ Výše uvedené obavy jsou zčásti potvrzovány i empirickými studiemi.²⁵⁷

Proto lze souhlasit s názory, že participativní demokracie nemůže kompenzovat nedostatek demokracie reprezentativní, byť ji nepochybně může stimulovat.²⁵⁸ Její přílišné prosazování i jako alternativy demokratické reprezentace podkopává politickou odpovědnost a kontrolu.

J. H. H. Weiler považuje za jeden ze zdrojů legitimacy EU politické mesiášství. To znamená, že ospravedlnění činů a společensko-mobilizační účinky vycházejí

²⁵³ Srov. např. V. A. Schmidt, 2013, s. 174, která redukuje input legitimitu na „širokou občanskou participaci a efektivní komunikaci mezi elitou a občanem“.

²⁵⁴ European Commission: European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final (2001/C 287/01).

²⁵⁵ Harlow, 2002, s. 185-186, která upozorňuje i na střet zájmů vznikající v případech, kdy Komise konzultuje svou politiku s organizacemi, které sama finančně podporuje; Janowski, 2005, s. 240-246; Cuesta Lopez, 2010, zejm. s. 138; Shore, 2011; Katz, Wessels, 1999, s. 244-246. Dále viz i Ondřejková, 2009.

²⁵⁶ Papadopoulos, 2007.

²⁵⁷ Např. Quittkat, 2011, s. 653-674 upozorňuje na neinkluzivní praxi online konzultací a chybějící informace o tom, kdo a jak se do nich zapojuje, proč a jak jsou argumenty jednotlivých příspěvků zohledněny nebo nikoli.

²⁵⁸ Cuesta Lopez, 2010, s. 138; Tsakatika, 2007, s. 559.

z ideálu, o jehož dosažení se usiluje.²⁵⁹ Sám ale upozorňuje na to, že v mesianistických vizích nakonec vždy účel světi prostředky, takže bývají spojeny s problematickým formalistickým pojetím vlády práva.²⁶⁰ Mesianistické vize navíc mohou degenerovat do volání, že řešením problémů je „více Evropy“ jako dobro samo o sobě, aniž by se uvedlo, v čem konkrétně to má spočívat.²⁶¹ Ztotožňuji se zde s názorem M. Dawsona a F. de Witteho: „EU je stejně jako stát pouze sociálním artefaktem. Neslouží žádnému božskému vyššímu dobru, ale spíše poskytuje rámec usnadňující dosahování cílů svých členů – ať už občanů nebo států.“²⁶²

Legitimizační význam politicky izolované „vlády pro lid“, „vlády naslouchající relevantním zájmům“ nebo „vlády naplňující společný ideál“ je tedy omezený. Jak uvádí R. S. Katz, tyto koncepce vedou spíše k tolerování než k legitimizaci moci.²⁶³ Nezbytná je proto legitimita založená na demokratické reprezentaci.

3.1.3. Evropský parlament jako hlavní orgán zprostředkovávající demokratickou legitimitu?

Demokratická legitimita v EU se v souladu s čl. 10 SEU opírá o dva pilíře – přímo volené národní parlamenty a jim odpovědné vlády a přímo volený Evropský parlament. Federalistické pohledy na demokratický deficit zpravidla nabízejí řešení spočívající v přizpůsobení institucionálního systému klasickým modelům demokracie a dělby moci.²⁶⁴

Přestože je Evropský parlament označován za jediný parlament v EU, jehož pravomoci jsou pravidelně rozšiřovány, dosud to nepřineslo kýžené výsledky.²⁶⁵

²⁵⁹ Weiler, 2013, s. 119: „In political messianism, the justification for action and its mobilising force, derive not from process, as in classical democracy, or from result and success, but from the ideal pursued, the destiny to be achieved, the ‘Promised Land’ waiting at the end of the road.“

²⁶⁰ To se projevuje mimo jiné na činnosti Soudního dvora EU. Podle Weilera jsou soudní doktríny přednosti a přímého účinku práva EU problematické právě vzhledem k nedemokratickým procesům, které rozhodují o obsahu tohoto práva, což Soudní dvůr nikdy plně nereflektoval. Weiler, 2011, s. 687-690. Činnost Soudního dvora EU je někdy hodnocena jako delegitimizující vzhledem k jeho silně prointegračnímu étosu. Viz např. Höreth, 2005. Tento přístup Soudního dvora pak logicky vyvolává ochrannářské reakce ústavních soudů, které se projevují i v debatě o národních parlamentech (viz dále).

²⁶¹ Somek, 2013, s. 564.

²⁶² Dawson, de Witte, 2013, s. 818-819.

²⁶³ Katz, Wessels, 1999b, s. 244-246.

²⁶⁴ Srov. shrnutí těchto přístupů u Wessels, Diedrichs, 2005, s. 138-139. Není přitom zřejmé, zda by mělo jít o prezidentskou nebo parlamentní formu vlády. Dosavadní institucionální vývoj Evropského parlamentu by svědčil spíše prezidencialismu – Evropský parlament je parlamentem pracovním, sám se vnímá jako protiváha evropské exekutivy (jediná skutečně demokratická instituce v EU), nemůže být rozpuštěn a není v područí „evropské vlády“. Srov. Dann, 2004, s. 281-285, 306. Na druhou stranu Parlament přinejmenším rétoricky usiluje o to, aby si Komisi podřídil. Srov. též Franzius, 2013, s. 655-668.

²⁶⁵ Harlow, 2002, s. 80, 105.

Tradiční model legitimacy moci v demokratickém státě byl integrací oslaben, ale nebyl nahrazen srovnatelnou strukturou na evropské úrovni.

Evropský parlament sice volí předsedu Komise a schvaluje Komisi jako sbor (čl. 17 odst. 7 a 8 SEU), avšak zcela zásadní vliv na její složení mají členské státy. Role Evropské rady a Rady při sestavování Komise je odlišná od role hlavy státu v parlamentní formě vlády a předseda Komise nemá vůči ostatním orgánům pozici srovnatelnou s předsedou vlády. Evropský parlament může Komisi vyslovit nedůvěru, avšak pouze dvoutřetinovou většinou hlasů, která musí zároveň představovat většinu všech členů Evropského parlamentu (čl. 234 SFEU). Nejde tedy o nástroj zajišťující, že politika Komise bude odpovídat vůli parlamentní většiny, ale spíše o prostředek k řešení krizových situací. Evropský parlament je oproti národním parlamentům slabý i v legislativním procesu, kde má stále spíše právo veta než právo posledního slova a nemá legislativní iniciativu.²⁶⁶

Evropský parlament také není volen na základě rovného volebního práva. Počet mandátů obsazovaných v jednotlivých členských státech (6 až 96) se výrazně odchyluje od poměrného počtu jejich obyvatel. Váha hlasu v malém státě může být až dvanáctinásobně větší než ve velkém. Prakticky to znamená výraznou nerovnost založenou na státním občanství,²⁶⁷ což neodpovídá základní představě o demokracii. Německý Spolkový ústavní soud z toho dovozuje, že Evropský parlament není reprezentantem evropského lidu, nýbrž národů členských států. Lisabonská smlouva však není ústavou evropského spolkového státu, v němž by byl Evropský parlament ústředním reprezentativním orgánem. Zůstává-li tedy EU společenstvím suverénních států, nemusí mít stejné demokratické struktury jako stát.²⁶⁸ Jak německý soud naznačuje, důsledné naplnění demokratických principů na úrovni EU je otázkou vůle po založení evropského státu.

Situaci výstižně shrnuje J. Wintr, podle něhož EU nemůže vyhovět striktním požadavkům suverenity lidu a demokracie, nestane-li se federací. Demokratický deficit tedy plyne z její povahy supranacionální organizace. Trvat na tradiční demokratické legitimitě by znamenalo odmítnout celý dosavadní koncept integrace. Na druhou stranu ze skutečnosti, že EU není plnohodnotnou demokracií, plynou omezení pro veřejnou

²⁶⁶ Srov. Mayer, 2012, s. 49-51.

²⁶⁷ Výjimku tvoří občané některého státu bydlící v jiném členském státě, kteří mohou ve státě bydliště volit za stejných podmínek jako jeho vlastní občané – čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU.

²⁶⁸ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009 *Lissabon*, zejm. odstavce 278, 282-286.

moc, která jí může být svěřena. Tato omezení lze legitimně překonat pouze ústavodárným aktem lidu.²⁶⁹

Ústavodárná vůle evropského lidu se zatím přes všechny události 20. i 21. století neprojevuje. Společná evropská identita není vnímána jako rozhodující ve srovnání s jinými a není patrná existence evropského politického národa, s nímž by se jednotlivci identifikovali. Je to dáno historickým vývojem Evropy, který může být i dnes zdrojem silných antagonismů, a její společensko-kulturní (v širokém smyslu slova) a jazykovou různorodostí, která převážně kopíruje hranice států. Za neoddiskutovatelný problém považují především jazykovou bariéru, která znesnadňuje plnohodnotnou komunikaci často i v orgánech EU a výrazně omezuje možnost vést celoevropskou politickou debatu v rozsahu obdobném národní úrovni. Převládá tak zřejmě loajalita většiny občanů k národní úrovni politického rozhodování a přesvědčení o nutnosti jejího zachování.²⁷⁰

Toto konstatování samozřejmě může být zpochybněno jako subjektivní, neboť je těžko vyvratitelné či doložitelné metodami společenských věd. Lze vycházet z dotazníků, průzkumů, výsledků voleb a referend nebo z analýzy obsahu politických kampaní, ale vždy hrozí dezinterpretace. J. Kysela uvádí, že spor o evropský lid je rovněž „podbarven odlišným chtěním“, a zmiňuje, že i identita má více složek (zejm. lokální, regionální, národní, nadstátní).²⁷¹ Tyto složky jsou ovšem různě silné a dostanou-li se do konfliktu, musí jedna z nich u jednotlivce převážet.²⁷² Pokud by byla ve společnosti přesvědčivá podpora pro sjednocení evropských států, tak by k tomu patrně již došlo.²⁷³ Evropská integrace a „evropský konstitucionalismus“ jsou tak zřejmě právem označovány za projekt elit.²⁷⁴

Je samozřejmě otázkou, zda je vznik státu důsledkem sebeuvědomění lidu, nebo zda je tomu naopak. Podle J. Habermase není eticko-politické sebepojetí občanů v demokratické společnosti historicko-kulturním předpokladem demokratické tvorby

²⁶⁹ Wintr, 2013, s. 220. Srov. též Georgiev, 2009a, s. 187.

²⁷⁰ Např. Beetham, Lord, 1998, např. s. 29-58, 124, Lindseth, 2010, s. 28-31, Belling, 2009, s. 125-155 zejm. 137-138. Bickerton, 2012, s. 9, K evropské identitě Reschová, 2003, s. 93 a násl. K otázce subjektu legitimacy též Dettke, 2010, s. 116-126.

²⁷¹ Kysela, 2014, s. 182-183.

²⁷² Ilustrací mohou být dějiny Spojených států amerických. Intenzita těchto identit se odvíjí i od sociálního prostředí. Jinou míru evropské sounáležitosti vnímá bruselský úředník a jinou vnímá osoba, která prožila téměř život v jednom regionu. Fligstein, Polyakova, Sandholtz, 2012.

²⁷³ Srov. Wincott, 1998, s. 428.

²⁷⁴ Blondel, Sinnott, Svensson, 1998, s. 3; Příbáň, 2010, s. 49-56.

vůle, nýbrž spíše až výsledkem působení politických institucí a demokratické praxe.²⁷⁵ Evropský lid tedy vznikne až „z nezbytnosti“ v právně integrované EU. To jistě odpovídá řadě historických příkladů i z Evropy, nicméně vznik států, v nichž teprve postupně krystalizoval politický národ, zpravidla právě z tohoto důvodu nebyl demokratický a nenásilný. Jak ho tedy legitimně docílit v Evropě? Historie také učí, že vznik lidu není *nutným* důsledkem existence společného státu. Sám Habermas ostatně připouští, že v Evropě při neexistenci etnického národa může vzniknout pouze národ politický (občanský), v němž dominuje právě subjektivní prvek, tedy vůle jeho členů být jedním národem.²⁷⁶

Zastávám názor, že právní a společenská integrace jde ruku v ruce a vzájemně se ovlivňuje. Snaha napomoci formování evropského veřejného prostoru i právními prostředky je proto jistě na místě. Právní integrace ovšem zdaleka není všemocná a nemá-li docházet k prohlubování krize legitimacy, smí postupovat jen tak rychle, aby s ní zřejmě jen velmi pomalu postupující společenská integrace udržela krok.²⁷⁷

Za zásadní indikátor případných společenských změn by bylo možno považovat vznik skutečných evropských politických stran, které by propojovaly národní a evropskou úroveň, vedení celoevropské politické diskuse namísto 28 národních, veřejnou známost a kontrolu evropských politiků, prezentaci jasných politických alternativ v evropských volbách, což by umožnilo střídání vlády a opozice.²⁷⁸ To je však zatím v nedohlednu. Politické strany na evropské úrovni nejsou klasickými politickými stranami. Nesdružují primárně fyzické osoby, nýbrž vnitrostátní politické strany, a nestaví kandidátky pro volby do Evropského parlamentu. Lze je tedy definovat spíše jako organizace politických stran členských států, a to velmi volného charakteru. Při volební kampani do Evropského parlamentu stojí ve stínu vnitrostátních politických stran a v období mezi volbami zase ve stínu politických skupin vytvářených v Evropském parlamentu. Není jim věnována mediální pozornost (a kontrola) a nejsou významně propojeny s národními stranami – kontakty probíhají spíše po linii stranické

²⁷⁵ Habermas, 1995, s. 306-307. Opačně např. Belling, 2009, s. 138, podle něhož vznik zainteresované evropské politické veřejnosti konstituující se kolem společných témat může být jedině předpokladem, nikoli však plánovaným výsledkem státotvorného procesu v Evropě.

²⁷⁶ Habermas, 2001.

²⁷⁷ Srov. Scicluna, 2012, s. 503, podle níž prosazování centralizovanější Evropy může vést k poškození samotného cíle, který sleduje: evropské jednoty, a Beetham, Lord, 1998, s. 26-29.

²⁷⁸ Např. Maurer, 2012, s. 2 a násl., 232; Kumm, 2013b, s. 135 uvádí, že politika na úrovni EU zejména v posledních letech dluhové a měnové krize nenabízela žádné alternativy: „Řešení, která byla nakonec dohodnuta, byla zároveň označena za nevyhnutelná, bez alternativ, nezbytná. Komu se tyto výsledky nelíbí, je euroskeptik. Není žádný program alternativní Evropy, který by mohl podpořit.“

administrativy a europoslanci vesměs nepatří mezi vlivné členy svých vnitrostátních stran.²⁷⁹

To má dopady na reprezentativitu Evropského parlamentu, tedy jeho působení jako pomyslného „evropského fóra“, které není jen věcí právní úpravy, nýbrž i problémem vnímání parlamentu ze strany veřejnosti a jeho schopnosti brát ohled na mínění občanů a zrcadlit ho při tvorbě vlastní vůle. V tom je slabina Evropského parlamentu, který se potýká s nízkým zájmem a vzniká z volební kampaně do značné míry mimoběžné s evropskou politikou. Častým zjištěním je, že europoslanci a představitelé evropských politických stran prosazují v otázkách integrace výrazně progresivnější postoje, než které zastávají vnitrostátní politické strany a veřejnost,²⁸⁰ což může naznačovat, že nejsou v kontaktu s politickou realitou v členských státech.²⁸¹ Značné úsilí investuje Evropský parlament také do upevnění a prosazení vlastních pravomocí a do meziinstitucionálních sporů.²⁸² Svou pozici totiž teprve konstruuje a nepokládá se za „hotovou“ instituci.

Z těchto důvodů se soudí, že Evropský parlament není vnímán jako skutečná reprezentace občanů EU, jako ztělesnění schopnosti soudržného politického společenství vládnout sobě samému,²⁸³ ale spíše jako součást evropského establishmentu a spolutvůrce netransparentního systému.²⁸⁴ To se může projevit i volebními zisky stran silně kritických k podobě integrace nebo stran antisystémových.²⁸⁵ Lze však souhlasit i s A. Maurerem, že bez Evropského parlamentu by EU byla mnohem blíže nekontrolované exekutivní oligarchii.²⁸⁶

Legitimizační potenciál Evropského parlamentu je tedy beze změny mimoprávních faktorů omezený, a to i v případě dalšího rozvoje jeho pravomocí, nebo dokonce přenosu některého ústavního modelu na úroveň EU.²⁸⁷ Skutečná

²⁷⁹ Ladrech, 2007, s. 946-952. Dettke, 2010, s. 131-134

²⁸⁰ Ladrech, 2007, 946-952; Katz, 1999, s. 42-44; Thomassen, Schmitt, 1999, s. 147-148.

²⁸¹ Srov. Papadopoulos, 2007, s. 475.

²⁸² Douglas-Scott, 2007, s. 89-91, Pítrová, 2014, s. 214-216; Crum, 2013, s. 618; Maurer, 2012, s. 19-20, 124-128, 163. Maurer dokonce uvádí, že další nárůst moci Evropského parlamentu není oprávněný, pokud bude využívána pouze v jednáních mezi orgány EU a nikoli navenek.

²⁸³ Podrobně Blondel, Sinnott, Svensson, 1998; Lindseth, 2010, s. 28-31, 229 a násl.

²⁸⁴ Maurer, 2012, s. 162. Souvisí to i s tím, že Evropský parlament je přirozeným předmětem zájmu silných lobby. Wessels, 1999, s. 105-128.

²⁸⁵ Follesdal, Hix, 2007, s. 548-549. Schäfer, 2006, s. 196 to považuje za argument proti tezi, že volby do Evropského parlamentu jsou druhořadé, neboť volbu euroskeptických stran je třeba považovat za jasný protestní hlas. Bellamy, Kröger, 2014 považují tento jev za důsledek depolitizace evropské politiky.

²⁸⁶ Maurer, 2001, s. 46-47.

²⁸⁷ Srov. Mayer, 2012, s. 59-60; Papadopoulos, 2007, s. 484. Georgiev, 2009a, s. 187. Fischer, 2007 sice přizpůsobení institucionální struktury EU demokratickému státu doporučuje, ale za podmínky jasného

parlamentarizace EU navíc není jen otázkou nového nastavení institucionálního systému EU. Vyžadovala by též značnou redukci obsahu zakládacích smluv, neboť ty už samy upravují řadu otázek, které by i ve federativním státě byly upraveny zákonem, a tedy by byly více přístupné politické soutěži.²⁸⁸ Bez toho by byl vliv evropských voleb na uskutečňovanou politiku nadále velmi nízký. Politizace Komise jako „evropské vlády“ by zároveň zpochybnila její důvěryhodnost při plnění funkcí založených na její nestrannosti vůči členským státům.²⁸⁹ Opět se dostáváme k problému, že takto rozsáhlé změny nelze beze změny politického prostředí uskutečnit.

Evropský parlament je důležitou součástí demokratické legitimacy a kontroly v EU, není však schopen tuto legitimitu zprostředkovat sám v rozsahu úměrném intenzitě vykonávané veřejné moci.²⁹⁰ Demokracie totiž není jen otázkou formální přičitatelnosti a existence legitimačního řetězce, ale i mimoprávních předpokladů jejího fungování naznačených výše.²⁹¹ Pro demokratickou legitimitu EU jsou tedy i nadále klíčové členské státy.²⁹² Z toho vychází mj. koncepce *demoikracie* (vláda „lidů“/národů) hlásající potřebu zachovat konečnou autoritu členských států a chránit jejich politické sebeurčení, avšak zároveň využívat možnosti společného řešení problémů.²⁹³

vymezení pravomocí a důsledného dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. To by byl pro evropskou institucionální kulturu problém.

²⁸⁸ Přednáška prof. Dietera Grimma na konferenci „Jak čelit procesu deparlamentarizace?“ konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze dne 10. 10. 2013. Dle mého názoru by sem spadala přinejmenším ustanovení týkající se míry ingerence veřejné moci do tržního hospodářství vč. koncepce zemědělské politiky, řada ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice a také některá institucionální pravidla.

²⁸⁹ Srov. Poiares Maduro, 2013. Nejde přitom o zanedbatelné či ryze administrativní záležitosti. Spadá sem např. správa fondů, podíl na koordinaci hospodářských politik členských států, dohled nad rozpočty členských států eurozóny, nebo dokonce navrhovaná kontrola dodržování principů právního státu v členských státech.

²⁹⁰ Srov. Maurer, 2012, s. 232.

²⁹¹ Srov. Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 2134/92 ze dne 12. 10. 1993 *Maastricht*, odst. 97-98. Tato teze je relevantní i z hlediska paralel mezi EU a federací. Při čistě technickém srovnání je řada modelů a institucí federalismu v EU uplatňována (viz Schütze, 2013). Vždy však narážíme na rozdílnou společenskou a právní realitu, v níž se tyto modely vyvíjely a v níž působí. Nelze zcela srovnávat procesy probíhající na území s dlouhou historií národních států (Evropa) s postupem integrace Spojených států amerických, které vznikly na konci 18. století revolucí proti koloniální mocnosti, ale konsolidovaly se až téměř o století později občanskou válkou, i když od počátku měly svůj vlastní donucovací aparát. Podobně zavádějící jsou srovnání se Spolkovou republikou Německo, která vznikla na troskách unitárního totalitního státu (federalizace shora) jako národní a nikoli mnohonárodní stát. Neuvědomění si nebo ignorování těchto kontextových rozdílů při činnosti orgánů EU může být jednou z příčin legitimačních problémů. Srov. Dawson, de Witte, 2013.

²⁹² Srov. Mayer, 2012, s. 49, 75-76; Lindseth, 2010; Beetham, Lord, 1998, s. 11-16; Bellamy, 2009, s. 135-136; Bellamy, Kröger, 2011.

²⁹³ Nicolaïdis, 2013, s. 351-369. Dále viz Bellamy, Castiglione, 2013, s. 206-223; Cheneval, Schimmelfennig, 2013.

Zbývá vyjasnit formy a limity legitimizace jednání EU skrze orgány členských států.

3.1.4. Jednání Rady a argumenty pro jeho parlamentní kontrolu

Legitimizace EU skrze členské státy a jejich orgány probíhá v klasické podobě tak, že vnitrostátní exekutiva jedná na mezivládních konferencích, v Evropské radě a v Radě a její odpovědnost parlamentu nebo přímo lidu je věcí ústavního uspořádání členských států. Každý člen Rady projevuje vůli svého státu a nese za to vnitrostátní odpovědnost. Jak vyplývá z kapitoly 2, možnosti smysluplné kontroly a odpovědnosti členů Rady jsou velmi omezené a jedním z hlavních rysů vývoje práva EU týkajícího se národních parlamentů je snaha vytvořit pro tuto kontrolu alespoň základní vhodné podmínky.

Postavení vlád spolu s odbornou, nezávislou a nestrannou Komisí do středobodu evropské politiky má teoreticky vést k tvorbě racionálních politik.²⁹⁴ Řada autorů však soudí, že účelem kompetenčních přesunů do Bruselu je i posílení nezávislosti vlády na voličích a že rozhodnutí o přenosu kompetencí na evropskou úroveň bývá často motivováno exekutivními, stranickými a jinými partikulárními zájmy, neboť EU představuje pro vlády páku, jejíž pomocí mohou prosadit svou politiku i přes vnitrostátní odpor. Závazky vyplývající z členství v EU jsou vládami používány jako trumf vůči politické opozici a veřejnosti, umožňují jim snáze diktovat agendu a vyhýbat se odpovědnosti za nepopulární rozhodnutí.²⁹⁵ Hovoří se dokonce o zkažení demokracie tím, že instituce EU umožňují vládám vymanit se z vnitrostátních mechanismů politické odpovědnosti a parlamentní kontroly.²⁹⁶ Dle Ch. Bickertona se vlády vnitrostátně ocitají v izolaci a politická elita se odcizuje občanům, což vede ke krizi demokratické reprezentace. Výsledkem je mj. nárůst populismu, který mobilizuje lid proti elitám.²⁹⁷

Za této situace je hlavním problémem kontroly Rady rozhodování kvalifikovanou většinou, které znamená, že neexistuje legitimační řetězec vedoucí od

²⁹⁴ A. Moravcsik citovaný D. Wincottem, 1998, s. 424.

²⁹⁵ Wincott, 1998, s. 424-427; Bickerton, 2012, s. 67; Schäfer, 2006, s. 194-198. Rada a Evropská rada tak podle něj nepředstavují plnohodnotnou reprezentaci zájmů členských států. Schäfer upozorňuje i na to, že otočit následně kormidlem evropské politiky je vzhledem k velmi detailnímu primárnímu právu a procedurálně nesnadné změnitelnosti jednou přijatých rozhodnutí velmi obtížné. To platí i pro případné kolektivní zpětvzetí některých přenesených pravomocí; Harlow, 2002, s. 33-36. Poiares Maduro, 2013, s. 46: „It is well known that national governments sometimes transfer unpopular decisions from the national to the European level as a way of transferring the political costs of those decisions.“

²⁹⁶ Wincott, 1998, s. 412.

²⁹⁷ Bickerton, 2012.

lidu každého členského státu až k přijatému rozhodnutí, takže je znemožněno uplatňování vnitrostátní odpovědnosti vůči přehlasovaným vládám. Většinové rozhodování samozřejmě není bez dalšího nedemokratické. Je kompromisem mezi legitimitou a efektivitou a v tomto směru nemá alternativu.²⁹⁸ Jedná se o natolik zásadní prvek fungování EU, že nemá smysl uvažovat o jeho odstranění. Korektivem, který by teoreticky měl chránit zájmy menšiny, je praktická snaha Rady dosáhnout při projednávání legislativy konsensu.²⁹⁹ Ta je však sama o sobě problematická, zejména v kombinaci s nízkou transparentností rozhodování v Radě.³⁰⁰

Ačkoli Rada podle čl. 16 odst. 8 SEU při přijímání legislativních aktů zasedá veřejně, není tvořena pouze zasedáním příslušných ministrů, nýbrž na nižší úrovni také výbory a pracovními skupinami. Nejvýznamnějším orgánem této úrovně je Výbor stálých zástupců (Coreper) složený zejm. z vedoucích stálých zastoupení členských států při EU. Na nejnižší úrovni působí téměř 200 pracovních skupin a podskupin, v nichž jednají nejčastěji úředníci z ministerstev nebo ze stálých zastoupení. Právě na těchto nižších úrovních, které jednají neveřejně, se nachází hlavní těžiště rozhodování. Rada ministrů pak přijímá většinu právních aktů bez rozpravy.³⁰¹

„Kulturou konsensu“ v Radě, tedy schopností dospět k rozhodnutí i v případech, kdy je třeba souhlas všech, a přijímáním jednomyslných rozhodnutí i v případech, kdy postačuje kvalifikovaná většina, se důkladně zabýval R. Zbiral.³⁰² Jednání v Radě se vyznačuje zvýšenou potřebou vzájemné spolupráce, neboť je časté a opakované. Standardními prvky k dosažení shody jsou zde balíčky, tedy vzájemné podmiňování přijetí jednoho rozhodnutí jiným, a výměna hlasů (*logrolling*). Vycházejí z rozdílné intenzity zájmů. Každý stát chce prosadit to, co je pro něj nejdůležitější. Výměnou za podporu svých požadavků bude ochoten podpořit požadavky jiného státu, vůči nimž nemá příliš vyhraněný postoj nebo které jsou mu přímo lhostejné. Základem těchto ústních či tacitních dohod je vzájemná důvěra, která je budována dlouhodobým a opakovaným charakterem jednání, tj. vědomím, že spolu titíž aktéři budou vyjednávat i v budoucnu.³⁰³

²⁹⁸ Samozřejmě i většinové rozhodování je více či méně legitimní v závislosti na dalších podmínkách, jako je například homogenita kolektivu nebo (pro EU zvláště relevantní) existence jednomyslného rozhodnutí o zavedení většinového pravidla.

²⁹⁹ Mayer, 2012, s. 66-72.

³⁰⁰ Dann, 2004, s. 6-7, 246-253. K problémům transparentnosti Rady Harlow, 2002, s. 36-41 a Hillebrandt, Curtin, Meijer, 2014.

³⁰¹ Zbiral, 2008, s. 121 a práce tam citované; Mayer, 2012, s. 72-75.

³⁰² Zbiral, 2008. K vymezení kultury konsensu zejm. s. 71, 83 a násl.

³⁰³ Zbiral, 2008, s. 83-102.

Zásadním faktorem podporujícím konsensuální jednání se zdá být socializace členů Výboru stálých zástupců a do určité míry i pracovních skupin, jejich přizpůsobení se zažitým normám a institucím. Hovoří se „mentalitě klubu“, o posunu loajality z národní úrovně na evropskou a o tendenci obhajovat společné řešení i proti instrukcím z domova, který nemusí být schopen jednání stálých zástupců plně kontrolovat. Na ministerské úrovni Rady je zpravidla rozhodnutí již připraveno k bezproblémovému schválení. Vzhledem k resortnímu principu zde však nelze vyloučit ani snahy ministrů z jednoho sektoru prosadit opatření, které by vnitrostátně narazilo na odpor vládních kolegů.³⁰⁴ Negativní vliv může mít i předsednictví, které se často orientuje na kvantitu a nikoli kvalitu schválené legislativy, a proto vyvíjí na ostatní státy silný časový tlak.³⁰⁵

Za výhody konsensuálního přístupu považuje R. Zbírál zvýšení legitimacy integračního procesu a snížení složitosti vzájemných vztahů. Zmínit lze rovněž snížení rizika, že se konečné rozhodnutí dotkne životně důležitých zájmů některého státu.³⁰⁶ Nevýhodou je ale pochopitelně neprůhlednost jednání a rozhodování v Radě, omezená kontrolovatelnost zvenčí a tedy i faktická odpovědnost, skupinové myšlení bránící vyjádřit skutečné požadavky (ve snaze vyhovět ostatním a naplnit společné normy chování), neuznávání námitek, ostrakizace nesouhlasících účastníků jednání, rozmělnění původních návrhů ve složitých kompromisních řešeních a riziko falešného konsensu (formálně je dosaženo shody, ale různé státy si vykládají přijatý text podle svých preferencí nebo podle jednostranně připojených prohlášení). Nesouhlas nebo i zdržení se hlasování má význam spíše politické proklamace, neboť při častějším se uchylování k němu hrozí ztížení možnosti získat v budoucnu ústupky, nebo až politická izolace. Výsledek hlasování tak neukazuje skutečné rozložení sil hájících jednotlivé zájmy. R. Zbírál doslova uvádí: „pro mnohé delegáty (zvláště v Coreperu) je dodržování společných pravidel skupiny důležitější než prosazování zájmů vlastního státu“.³⁰⁷ Pravidelná interakce tak může místo vzájemné důvěry budovat vydírací potenciál a vést namísto vzájemné kontroly ke koluzi.³⁰⁸

Míru, v jaké je rozhodování o sekundárním právu vytlačeno do neformálních kruhů a mimo procesní pravidla, dokládá praxe neformálních dialogů, na nichž zástupci Komise, Rady a Evropského parlamentu (tedy nikoli za účasti všech členských států)

³⁰⁴ Zbírál, 2008, s. 102-108. Srov. též Dann, 2004, s. 113-116, Harlow, 2002, s. 33-35.

³⁰⁵ Pítrová, 2014, s. 135.

³⁰⁶ Bergmann, 2000, s. 423.

³⁰⁷ Zbírál, 2008, s. 116-121, 126, 176-178, citovaný text na s. 119.

³⁰⁸ Papadopoulos, 2007, s. 480-483. Srov. i Maiani, 2004, s. 149.

dojednávají za zavřenými dveřmi kompromisní podobu návrhu, kterou následně všechny instituce jen formálně potvrzují.³⁰⁹ Tato praxe se nachází zcela mimo právní úpravu evropského legislativního procesu (čl. 294 SFEU), její pomocí však bylo v posledních letech přijímáno asi 70 % právních aktů EU již v prvním čtení, aniž by se uplatnil právem předpokládaný dohodovací postup.³¹⁰ Netransparentnost tohoto postupu zpochybňuje i roli Evropského parlamentu jako veřejně jednajícího parlamentního tělesa, které by mělo spolurozhodováním v evropském legislativním procesu teoreticky suplovat omezenou kontrolu ze strany národních parlamentů.³¹¹

Zásadním problémem je změnitelnost práva EU. Výhodou jednomyslného rozhodování je, že nikdo není bez svého souhlasu poškozen většinou. Výsledek jednomyslného rozhodnutí se tedy může blížit již zmiňované Pareto hranici. Na druhou stranu je těžké jednomyslně přijaté rozhodnutí změnit, neboť to může zablokovat i jediný hlas. Může tak být udržován status quo, který již v důsledku dalšího vývoje Pareto efektivní být nemusí.³¹² Tento argument vede k upřednostnění většinového rozhodování. V EU však z hlediska změnitelnosti rozhodnutí není mezi jednomyslností a kvalifikovanou většinou tak velký rozdíl. I rozhodnutí přijímaná kvalifikovanou většinou lze poměrně snadno zablokovat. Stačí, nenavrhne-li takové rozhodnutí Komise, není-li dosaženo jednomyslnosti Rady nezbytné pro změnu návrhu Komise proti její vůli (čl. 293 SFEU), nesouhlasí-li Evropský parlament, nebo sestaví-li se blokační menšina států, které mají zájem na udržování dosavadního stavu.³¹³ Toto nastavení velmi dobře podporuje rozšiřování evropského práva, neboť je snazší přijmout legislativu tam, kde dosud žádná nebyla, než dosáhnout shody na zrušení či zúžení dosavadní legislativy a uvolnit tak v rámci sdílených pravomocí prostor pro členské státy.³¹⁴

³⁰⁹ Viz Společné prohlášení ze dne 13. června 2008 o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (článek 251 Smlouvy o ES). Srov. Pítrová, 2014, s. 100-101. Nutnost dohody s Komisí je při těchto postupech dána čl. 293 SFEU, podle něhož může Komise návrh až do rozhodnutí Rady kdykoli změnit a naopak Rada může proti vůli Komise její návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím.

³¹⁰ Tzv. first reading agreements. Pítrová, 2014, s. 218-219.

³¹¹ Srov. i Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 378, 380, podle nichž by právě intenzivnější sledování těchto praktik ze strany národních parlamentů mohlo pozitivně ovlivnit i transparentnost vystupování Evropského parlamentu v nich. Jensen, Martinsen, 2012, s. 6-9 hovoří o faktické delegaci moci na zpravodaje tisku.

³¹² Zbíral, 2008, s. 66-69.

³¹³ Váha hlasu velkých států je značná, takže blokační menšina může vzniknout poměrně snadno. Lisabonská smlouva toto ještě posiluje. Oproti čisté proporcionalitě zvýhodňuje největší a nejmenší státy na úkor středně velkých – viz Zbíral, 2008, s. 181-195.

³¹⁴ Viz již citovaný Schäfer, 2006, s. 194-198. Neochotu orgánů EU rušit bez náhrady sekundární legislativu zmiňuje i Zbíral, 2013, s. 118. Naznačená úvaha má ještě další rozměr, a to v podobě

Vidíme tedy, že jednání vlád v Radě je mnohem složitější než pouhé vypořádávání národních zájmů. Bez dodatečné kontroly nemůže zaručit onu „nepřetržitou transpozici vůle státních národů členských států do rozhodování evropských institucí“, o níž hovoří V. Belling.³¹⁵ Zároveň lze souhlasit s tezí Ch. Ratha, že rozhodování exekutivy bez vazby na parlament nepřináší žádné relevantní výhody, není-li potřeba okamžitě pružně konat a vedou se dlouhá vyjednávání.³¹⁶

3.2 Možnosti a limity působení národních parlamentů v Evropské unii

Hlavní pravomoci a funkce národních parlamentů byly shrnuty již v závěru kapitoly 2. Následující text se je pokouší zasadit do výše nastíněného kontextu a zamyslet se nad otázkou, jaké jsou možnosti a limity působení národních parlamentů v EU. Cílem není navrhnout alternativní modely fungování EU,³¹⁷ nýbrž spíše hledat logiku a smysl ve stávajícím právním stavu. Konkrétní úvahy de lege ferenda jsou rozebrány až v kapitole 4.

M. Mayer vhodně rozlišuje dva pohledy na legitimizační roli národních parlamentů v EU. Parlamenty zprostředkují legitimitu nejen zástupcům vlád (legitimitu jejich osob jako reprezentantů státu a postojů a politik, které v Radě prosazují), ale i obecně EU jako celku, její moci a právu.³¹⁸ Je-li legitimita EU odvozena od svěřené pravomoci ze strany členských států, musí se také „opírat o tělesa vykonávající vnitrostátně příslušnou legitimizační roli“. ³¹⁹ Ačkoli je totiž Rada někdy označována za pomyslnou druhou komoru unijního parlamentu, vzhledem ke svému složení a způsobu jednání postrádá skutečnou parlamentní kvalitu.

Zaměříme se především na parlamentní kontrolu tvorby sekundárního práva, kterou lze v každodenním fungování označit za hlavní funkci národních parlamentů v EU. P. Lindseth ji spolu s kompetenční kontrolou ze strany soudů členských států a kontrolou Komise ze strany Evropské rady a Rady považuje za legitimizační mechanismus, který má nastolit rovnováhu mezi funkční i politickou potřebou společných řešení a přetrvávajícím kulturním pojetím legitimacy spojeným s členskými státy. Mechanismy národní kontroly podle něj vytvářejí rámec, v němž může na

Soudního dvora EU, který nejedná jako arbitr federální rovnováhy, nýbrž jako podporovatel centralizace. Vyloží-li právo EU v rozporu s jasnou vůlí Rady, nemohou s tím členské státy nic udělat, postaví-li se za něj Komise a Evropský parlament.

³¹⁵ Belling, 2009, s. 126-128.

³¹⁶ Rath, 1995, s. 133-138.

³¹⁷ K tomu např. Janowski, 2005.

³¹⁸ Mayer, 2012, s. 60 a násl.

³¹⁹ Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 367 (autorem citovaného textu je J. Georgiev).

evropské úrovni působit silná a autonomní regulační moc, která zjevně není nadána vlastní demokratickou a ústavní legitimitou.³²⁰

3.2.1. Právní prostor pro působení národních parlamentů

Parlamentní kontrola v záležitostech EU má určité teoretické i praktické meze. Z hlediska pravomocí především nelze parlamenty pasovat do role vyjednávačů a kolektivních tvůrců sekundárního práva.³²¹ To má řadu právně-teoretických důvodů, nad které ční praktická neproveditelnost při současném objemu a míře detailu sekundárního práva. Rovněž nemá smysl ustupovat od rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě. Ačkoli je jím parlamentní kontrola omezena, jde o dlouhodobou součást modelu evropské integrace, která je v nyní osmadvacetičlenném kolektivu nevyhnutelná.

Opačnou otázkou jsou minimální požadavky na zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí. Zde je vlivný výklad německého Spolkového ústavního soudu. Ten ve svém rozhodnutí k ratifikaci Maastrichtské smlouvy označil za zdroj legitimacy moci v EU národy členských států. Hlavní, nepominutelnou úlohu při zprostředkování legitimacy EU proto přiřkl národním parlamentům a působení Evropského parlamentu vyhodnotil jako podpůrné či doplňkové. Vyšel přitom z práva občanů podílet se na státní moci, které se uplatňuje prostřednictvím všeobecného a rovného volebního práva do Spolkového sněmu. Spolkovému sněmu proto musí být zachována pravomoc a působnost zaručující existenci vazby mezi vůlí lidu a výkonem veřejné moci. To platí i pro účast v integračních uskupeních, jejichž „integrační program“ musí být předvídatelný, a proto budou jeho změny vyžadovat souhlas parlamentu.³²² Projevilo se zde po mém soudu stále nosné pojetí suverenity jako práva lidu na sebeurčení, z něhož plyne požadavek, aby volení reprezentanti měli hlavní slovo v politických rozhodnutích lidu se týkajících.³²³ V rovině tvorby primárního práva je dle mého názoru nutné zachovat kompetenční kompetenci a absolutní rovnost členských států. V rovině sekundárního práva pak nelze připustit odstřižení vlád (Rady) od parlamentní kontroly, redukci této kontroly na pouhou formální možnost vyslovit vládě nedůvěru nebo takové oslabení Rady v legislativním procesu, které by činilo tuto

³²⁰ Lindseth, 2010, s. 6-9, 28-31.

³²¹ Srov. Georgiev, 2009a, s. 187.

³²² Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 2134/92 ze dne 12. 10. 1993 *Maastricht*, odst. 95-102, 106, 113-115. Viz též Schütze, 2013, s. 60-63.

³²³ Jirásková, 1999, s. 64.

kontrolu zbytečnou. Tím vším by se národní legitimační linie dále oslabovala bez společensky akceptované náhrady.

V rozsudku k Lisabonské smlouvě Spolkový ústavní soud uplatnil tento přístup na řadu tehdy zaváděných evolutivních klauzulí, jejichž použití podmínil předchozím souhlasem parlamentu. Konstatoval, že parlament a vláda nesou podle německé ústavy odpovědnost za integraci (*Integrationsverantwortung*), tj. i za její soulad s ústavně chráněnými demokratickými principy. Demokraticky legitimní je pouze to, za co je možné nést odpovědnost prostřednictvím parlamentu. Ústavně zakotvená účast na evropské integraci pak není blanketovým zmocněním jiného subjektu k výkonu veřejné moci. Musí být předvídatelná a její vývoj musí být v rukou členských států jako pánů smluv.³²⁴ Soud tím zdůraznil nemožnost ustupovat od parlamentní ratifikace u formálních, ale i materiálních změn primárního práva. V důsledku prohlásil za protiústavní zákon, který Spolkový sněm do tohoto rozhodování nezapojoval v tak široké míře, jakou si soud představoval.

Přístup německého ústavního soudu je ve srovnání s jinými soudy, které se Lisabonskou smlouvou zabývaly, velmi rigorózní,³²⁵ a i proto byl předmětem kritiky. Uvádělo se, že se soud pasuje do role tribuna lidu napravujícího selhání parlamentu, projektuje totální dohled německých orgánů nad EU a pomíjí ideu otevřenosti k evropskému právu (*Europarechtsfreundlichkeit*) vyjádřenou v německé ústavě.³²⁶ Jeho rozhodnutí však na základě německé ústavní úpravy a doktríny představuje reakci na napětí mezi ústavně zakotvenou účastí na integraci spojenou s přenosem výsostných práv a ochranou suverénního demokratického sebeurčení. Je snahou o nalezení rovnováhy mezi efektivní integrací a demokratickou legitimitou.³²⁷ O to se musí pokoušet zejména i vnitrostátní úprava parlamentní participace na rozhodování záležitostí EU.

3.2.2. Faktické a politické limity parlamentní kontroly vlád

Předchozí úvaha se týkala především pravomocí. Významné limity ale vyplývají i z podstaty parlamentů a z jejich funkce v ústavních systémech. Předně záleží na přístupu parlamentů k výkonu jejich pravomocí. Zejména německá doktrína se zakládá

³²⁴ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009 *Lissabon*, odst. 236-239, 245, 310-328, 411-419. K tomu Georgiev, 2009b, s. 38-40.

³²⁵ Pro přehled např. Wendel, 2011.

³²⁶ Např. Calliess, 2009a, s. 22-24; Calliess, 2009b, s. 36; Nettesheim, 2012; Sonder, 2011. Další kritiky zmiňuje Georgiev, 2009b.

³²⁷ Srov. Georgiev, 2009b; Kirchhof, 2009; Miller, 2013.

na tom, že z principu demokratického státu vyplývá povinnost či odpovědnost parlamentu co nejlépe uplatňovat své pravomoci k zajištění legitimacy veřejné moci.³²⁸ Přistupují tak ale k věci samy parlamenty? Dle C. Janowski uvedená legitimizační koncepce předpokládá, že národní parlamenty kontinuálně ovlivňují a efektivně kontrolují vládní politiku, což se ale v praxi neděje. Legitimizační model EU je proto podle ní spíše jen normativní představou a ne skutečností.³²⁹ Také L. Pítrová konstatuje, že národní parlamenty nejsou skutečně efektivními aktéry unijního legislativního procesu.³³⁰ V čem jsou příčiny tohoto stavu?

Ačkoli je problémem i samotná délka legitimizačního řetězce mezi lidem a Radou,³³¹ jde především o jeho charakter. Národní parlamenty nejsou voleny primárně s ohledem na tvorbu či kontrolu evropské politiky. Volbám dominují ryze vnitrostátní témata a uplatňuje se v nich politická odpovědnost za vnitrostátní rozhodnutí. Ze stejných voleb ale odvozují svou legitimitu i vlády. Obdobně by tedy bylo možné zpochybnit legitimitu Rady.³³²

Skutečnost, že voliči v národních volbách evropská témata nezohledňují, má dopady na jednání členů parlamentu. Nemají motivaci zabývat se problematikou EU, protože ta s největší pravděpodobností nerozhodne o jejich znovuzvolení.³³³ Výsledkem je převažující nezájem, k jehož překonání nenapomáhá složitost evropských témat, která ubírá čas na jiné činnosti, a nesnadná orientace laiků v netransparentní evropské politice (a popř. nedostatečné kapacity odborného zázemí parlamentu). Důsledné projednávání evropských záležitostí se tedy jeví být po odborné i kvantitativní stránce nad síly parlamentu.³³⁴ Stimulem pro větší aktivitu parlamentu může být zejména nižší podpora integrace mezi občany.

Také možnost ovlivnit politiku EU z pozice národního parlamentu (ale i malého nebo středního členského státu jako celku) je velmi omezená. Platí, že nemá-li parlament v určité oblasti rozhodovací pravomoci, bude ji spíše opomíjet než do ní investovat čas a prostředky.³³⁵ Rada autorů dává tyto skutečnosti do souvislosti s vytěsňováním evropských záležitostí z plén do specializovaných výborů, což

³²⁸ Mayer, 2012, s. 77-78; Janowski, 2005, s. 5. Zier, 2005, s. 76.

³²⁹ Janowski, 2005, s. 5, 232-234.

³³⁰ Pítrová, 2014, s. 221.

³³¹ Wintr, 2013, s. 219; Mayer, 2012, s. 63-66.

³³² Srov. Mayer, 2012, s. 61-66; Cooper, 2013, s. 540-541; Bellamy, Kröger, 2014, s. 8.

³³³ O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 277; Raunio, 2009, s. 16-17.

³³⁴ Zier, 2005, s. 341-348; Mayer, 2012, s. 63-66, 527-531; Belling, 2009, s. 151.

³³⁵ Rath, 1995, s. 131.

viditelnost evropské agendy dále snižuje.³³⁶ Pasivita členů parlamentu ale může být dána i chápáním parlamentní kontroly jako něčeho ve vztahu k integraci a priori negativního, vedoucího potenciálně k jejímu zpomalení či blokování.³³⁷

Příliš optimistický není ani pohled na roli politických stran. R. Ladrech hovoří dokonce o demokratickém deficitu uvnitř politických stran, kde přetrvává permissivní konsensus s evropskou integrací chápanou jako zahraniční politika, tedy nikoli jako priorita strany. Evropské programy národních stran jsou tvořeny bez hlubší vnitrostranické diskuse a jsou obecně velmi vágní. Ministři mohou s podporou administrativního aparátu jednat v evropských otázkách značně nezávisle na mínění členské základny. Evropská agenda je delegována na poradce a experty, pokud vůbec. Samotná členská základna je v evropských otázkách často vnitřně rozdělena, chybí ale vnitrostranická debata (edukativní funkce politických stran).³³⁸ I jiní autoři uvádějí, že zavedené politické strany jsou v evropské politice mnohem méně soudržné než v domácích tématech a celkově jsou více proevropské než jejich voliči. Důsledkem může být snaha nevyvolávat veřejné debaty o EU, popř. vyloučit tuto problematiku z plén do výborů.³³⁹ Projevuje se to zřejmě i ve výsledcích některých ratifikačních referend, kdy se empirický lid postaví proti silnému konsensu politické reprezentace.³⁴⁰

Není asi náhodné, že k přijímání právních úprav parlamentní kontroly v evropských záležitostech docházelo převážně při přistoupení k EU nebo při změnách smluv, které často vyžadovaly jednotu vládních sil i souhlas části opozice. Lze to vnímat jako určitý ústupek za to, že parlament odsouhlasí své vlastní oslabení a nepostaví se proti kompromisu dojednanému vládou, nebo jako výraz vědomí odpovědnosti ústavních orgánů za integraci. V některých státech souvisel rozvoj parlamentních pravomocí se soudními řízeními, která se týkala změn zřizovacích smluv. Zmíněna již byla rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, nejsou však sama.³⁴¹ I tam, kde ústavní soudy nedospěly přímo k závěru, že zejména nové mechanismy zavedené Lisabonskou smlouvou vyžadují specifickou parlamentní

³³⁶ Mayer, 2012, s. 527-531; Raunio, 2011, s. 316.

³³⁷ Raunio, 2009, s. 17. Mayer, 2012, s. 504-505. Riziko paralyzování evropské politiky ostatně spojují s aktivnější parlamentní kontrolou i někteří akademici, např. Maurer, 2011, s. 53.

³³⁸ Ladrech, 2007, s. 946-952.

³³⁹ Raunio, 2011, s. 315; Matilla, Raunio, 2012.

³⁴⁰ Tans, 2007b, s. 245-247.

³⁴¹ Viz např. Wendel, 2011. Za zmínku stojí rozhodnutí francouzské Ústavní rady k Lisabonské smlouvě. Ústavní rada konstatovala nutnost změnit ústavu, aby umožnila parlamentu vůbec využívat pravomoci stanovené právem EU (zejm. možnost vyslovit nesouhlas při použití některých přechodových klauzulí). Rozhodnutí francouzské Ústavní rady sp. zn. 2007-560 DC ze dne 20. 12. 2007, *Lisabon*.

kontrolu či spolurozhodování, mohly takové politické požadavky podepřené iniciací soudního přezkumu působit preventivně a vést vlády a parlamentní většiny k přijetí odpovídající právní úpravy.³⁴²

To nás přivádí k další důležité otázce: Má vůbec smysl hovořit o národních parlamentech jako o svébytných činitelích, když v parlamentní formě vlády nejsou izolovány od vlád? Naopak s nimi jsou politicky provázány a někdy vůči nim mohou být až bezmocné. Hlavní dělicí linie v parlamentní formě vlády nepochybně probíhá mezi vládou a vládními poslanci na straně jedné a opozicí na straně druhé.³⁴³ Jak uvádějí A. Maurer a W. Wessels, parlamenty se v EU cítí být zastoupeny svými vládami, nikoli delegáty na meziparlamentních konferencích.³⁴⁴ Pravomoci, kterými disponuje parlamentní většina, tedy budou spíše využívány na podporu vlády než na její podkopávání. Může to vést ke koordinovanému postupu parlamentu a vlády s cílem posílit pozici státu jako takového. V této souvislosti se ale zmiňuje i riziko instrumentalizace parlamentů vládami.³⁴⁵ Přestože by motivace vládních poslanců podporovat exekutivu mohla být v evropských záležitostech nižší (nejde zpravidla o podstatu vládního programu), hraje roli i nevole svazovat vládě ruce nebo se s ní veřejně konfrontovat. Tyto úvahy ovlivňují využívání parlamentních pravomocí v záležitostech EU.³⁴⁶

A. von Ungern-Sternberg se v německém kontextu táže, zda má smysl parlament skrze výklad ústavy posilovat, když nakonec často jen automaticky schválí, co mu předloží vláda. Smysl je podle ní v tom, že demokratická legitimita vychází z autora rozhodnutí, který za něj nese odpovědnost, i když je třeba v jeho rozhodování patrný silný vliv někoho jiného. Legitimita navíc vychází také z parlamentní procedury (možnost prezentace alternativ a diskuze o nich).³⁴⁷ S tímto argumentem se ztotožňují.

Logiku vztahů vlády a opozice a její limitující vliv na parlamentní kontrolu nelze oddiskutovat. Nedomnívám se však, že vede k závěru o zbytečnosti této kontroly. Kontrola neznamená, že kontrolující orgán rozhoduje všechny otázky namísto kontrolovaného. Podstatná je zde možnost jeho zásahu, která vede kontrolovaného k tomu, aby se jí snažil vyvarovat, tj. aby nejednal zcela nezávisle na předpokládané

³⁴² Ondřejková, 2012.

³⁴³ Typologie vztahů mezi parlamentem a vládou je samozřejmě složitější. Viz např. Holzacker, 2002, s. 464-465.

³⁴⁴ Maurer, Wessels, 2001, s. 464-465. Srov. Kiiver, 2007, s. 74.

³⁴⁵ Weber-Panariello, 1995, s. 317. Maurer, 2012, s. 212-213.

³⁴⁶ Srov. Mayer, 2012, s. 524-526; Sprungk, 2013a, s. 555; Auel, Benz, 2005, s. 386-388; Dieringer, 2005, s. 15.

³⁴⁷ Von Ungern-Sternberg, 2011, s. 319-321.

vůli parlamentu. Je-li navíc evropská politika na národní úrovni přenechána spíše administrativní byrokracii (což je významně podporováno výše popsáním systémem jednání v Radě), může zapojení parlamentu stimulovat i důslednější politickou kontrolu nad administrativou ze strany vlády, pro níž detailní sledování evropské normotvorby také nutně nepředstavuje prioritu.

Význam kontroly pochopitelně vzrůstá v případě sporů uvnitř mnohobarevné vlády nebo při existenci menšinové vlády, což souvisí s volebním a politickým systémem. Parlament na rozdíl od vlády (a Rady) rozhoduje za účasti opozice, která rovněž plní kontrolní funkci, a to i ve vazbě na možnou medializaci a podnícení veřejné debaty.

3.2.3. Přímé jednání národních parlamentů vůči orgánům EU

Co není problémem při kontrole vlády, může jím být při samostatném jednání národních parlamentů vůči orgánům EU, ať už v rámci kontroly subsidiarity nebo politického dialogu. U kolébky těchto institutů patrně stojí meziparlamentní spolupráce, úvahy o komoře národních parlamentů a rezignace na unijní právní úpravu parlamentní kontroly vlád. Vyvolávají otázku, zda je smysluplné, aby jeden stát hovořil v mezinárodním prostoru dvojím nebo dokonce trojím hlasem – vlády a (komor) parlamentu.

Posláním parlamentu nikdy nebyla reprezentace státu (lidu) navenek, dokonce souběžně s exekutivními orgány k tomu primárně určenými.³⁴⁸ Případný politický rozpor mezi vládou a parlamentem by měl být řešen vnitrostátně a nikoli přenášen na unijní úroveň. Přímé jednání národních parlamentů může být vnímáno jako nesystémové i ve vztahu k Evropskému parlamentu, neboť dochází k prolínání legitimizačních linií.³⁴⁹ V případě kontroly subsidiarity bývá kromě výše uvedeného zmiňován i kolektivní charakter jednání národních parlamentů, který jako by ještě více zdůrazňoval schizofrenii reprezentace členských států.³⁵⁰

Proti tomu lze namítnout, že evropskou politiku právě pro její přímý dopad na občany členských států nelze zcela poměřovat mezinárodními vztahy.³⁵¹ Samostatné

³⁴⁸ Belling, 2009, s. 152; Raunio, 2007b, s. 86.

³⁴⁹ Janowski, 2005, s. 231.

³⁵⁰ Cooper, 2012; Cooper, 2013 a Kiiver, 2007, s. 67, 72-73, který spojuje rozvoj kolektivních mechanismů parlamentní kontroly v Lisabonské smlouvě s pocíťovanou neúspěšností individuální kontroly vlád. Ke kolektivním mechanismům bych ale na rozdíl od něj neřadil parlamentní veto u zjednodušené změny smluv, neboť jde o kompenzaci odstraněného požadavku vnitrostátní ratifikace.

³⁵¹ Srov. Maurer, 2012, s. 12-13.

jednání vlády v mezinárodním právu není problematické, protože po něm následuje parlamentní ratifikace přijatých závazků. Legislativní proces EU takto nefunguje. Nepochybně by nebylo logické, aby parlamenty rozhodovaly v legislativním procesu souběžně s vládami a Evropským parlamentem. To ale nebrání přímému jednání parlamentů v oblasti kontroly dodržování zásady subsidiarity a dělby kompetencí obecně. Toto jednání má právní důsledky, ale ne v podobě závazných rozhodnutí. Při kontrole subsidiarity je výsledkem povinnost orgánů EU vysvětlit či přehodnotit své jednání nebo zahájení řízení před Soudním dvorem. Obdobně to platí pro jiné jednání s pouze politickými účinky (politický dialog). Nelze například souhlasit s tezí, že námitky parlamentu v rámci kontroly subsidiarity jsou de facto útokem na jeho vlastní vládu, která byla konzultována v předlegislativním procesu.³⁵² Vzhledem ke stanoveným lhůtám totiž probíhá kontrola subsidiarity předtím, než vláda oficiálně zaujme jakoukoli pozici.³⁵³ Je ale pravdou, že vláda může dopředu parlament od odůvodněného stanoviska odradit, bude-li mít přesvědčivé argumenty.³⁵⁴

I. Cooper vychází z toho, že parlamenty jsou svou podstatou reprezentativnějšími tělesy než vlády. Lze-li Radu jako orgán tvořený vládami považovat za výraz panevropské reprezentativní demokracie (čl. 10 SEU), lze podle něj tutéž kvalitu přiznat i kolektivu národních parlamentů.³⁵⁵ Je však třeba říci, že národní parlamenty netvoří ani při kontrole subsidiarity kolektivní orgán v pravém slova smyslu,³⁵⁶ ačkoli jejich spolupráce je důležitá pro účinnost kontroly. Právě na smysl parlamentní kontroly subsidiarity se nyní zaměříme.

Zásada subsidiarity formulovaná na základě starších pramenů katolickou sociální naukou 19. století³⁵⁷ byla do práva EU zakotvena primárně s cílem vytvořit protiváhu kompetenční expanzi EU.³⁵⁸ Po Jednotném evropském aktu se při přípravě dalšího prohloubení integrace zvýšily i obavy z nadměrné centralizace a zásahů do oblastí střežených národními pravomocí. Hlavním problémem bylo specifické pojetí vertikální dělby moci v EU. Zatímco kompetenční normy ústavního práva ve

³⁵² Fraga, 2009, s. 498.

³⁵³ Cooper, 2013, s. 541-542.

³⁵⁴ Raunio, 2009, s. 12. Mayer, 2012, 128.

³⁵⁵ Cooper, 2013, s. 541-543.

³⁵⁶ Např. Paskalev, 2009 hovoří o komunikační síti národních parlamentů jako nástroji pomyslné společné deliberace více národů.

³⁵⁷ K obecnému významu a genezi zásady subsidiarity viz Isensee, 2001 a Scheu, 2007. Patrná je zejména linie od Aristotela přes sv. Tomáše Akvinského. Vymezení zásady subsidiarity v katolicismu podává papežská encyklika *Quadragesimo anno*, 1931, zejm. odst. 79 a 80.

³⁵⁸ Srov. Druláková, 2010, s. 38–40; Kocharov, 2012, s. 8; Schilling, 1995.

federativních státech jsou zpravidla statické a slouží k omezení moci, v právu EU jsou definovány dynamicky, vágně a prostřednictvím cílů.³⁵⁹ Tím se stírá rozdíl mezi existencí kompetence a jejím výkonem.³⁶⁰ Nejobecnější kompetenční ustanovení smluv, doložka flexibility (čl. 352 SFEU) a právní základ pro sbližování předpisů na vnitřním trhu (čl. 114 SFEU), navíc byla vykládána velmi široce, se zcela minimálními korekcemi ze strany Soudního dvora.³⁶¹ Subsidiarita byla proto koncipována jako pravidlo omezující výkon pravomocí přenesených na evropskou úroveň. Přes určité obavy tím nedošlo k žádnému převrácení integračního paradigmatu.³⁶² Zásada subsidiarity se stala součástí politického kompromisu, který umožnil další prohlubování evropské integrace.

V praxi se záhy projevila její bezzubost. Na činnost Komise neměla větší vliv. Pochopitelně totiž selhávala vnitřní kontrola spočívající v tom, že Komise na jednu stranu tvoří návrhy právních aktů a na druhou stranu si má sama testovat a odůvodňovat jejich soulad se zásadou subsidiarity.³⁶³ Logickým strážcem subsidiarity se mohla stát Rada. Ani ona ale nebyla motivována se této role ujmout. Jak již bylo řečeno, vlády členských států mohou mít tendenci přesouvat nepopulární politická rozhodnutí na supranacionální úroveň nebo zkrátka v kultuře konsensu zaměřené na vzájemné ústupky, které vedou k prosazení co největšího počtu legislativních návrhů, nechtějí důsledně hájit principiální postoje. Nástroje individuální parlamentní kontroly s tím mnoho nesvedly.³⁶⁴ Argumenty subsidiarity jako případné „obránné“ argumenty členských států pak logicky příliš nerezonovaly ani v Evropském parlamentu.³⁶⁵

Stejně vlašný byl (a je) přístup Soudního dvora, který ze zásady subsidiarity nevyvozoval žádné zvláštní důsledky pro ostatní orgány a v podstatě jen potvrzoval jimi

³⁵⁹ Estella, 2002, s. 169. Wintr, 2004, s. 35-36 označuje finální normy příznačné pro zřizovací smlouvy za dědictví abstraktní, teoretické a inženýrské politiky Velké francouzské revoluce.

³⁶⁰ Isensee, 2001, s. 356-357; Bickenbach, 2013, s. 523-548, 539.

³⁶¹ Zbiral, 2008, s. 69-72; Schütze, 2013, s. 133-151; Weatherill, 2011, s. 827-864. Za povšimnutí stojí role Komise, která v rámci své legislativní iniciativy určuje i právní základ návrhů (o jaké kompetenční ustanovení smluv se opírají). Tím stanoví i proceduru, kterou budou projednávány. V případě čl. 114 SFEU rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, a proto Komise toto ustanovení využívá přednostně před konkrétnějšími zvláštními právními základy, které by vyžadovaly jednomyslnost, jako způsob oslabení opozice ze strany členských států. Výrazně tím vychyluje rovnováhu zachycenou v primárním právu a ztěžuje případné hájení zájmů jednotlivých států v Radě, které je zcela legitimní. Typickým příkladem je regulace tabákových výrobků.

³⁶² Srov. Toth, 1992, s. 1079.

³⁶³ Kiiver, 2012a, s. 136; Calliess, 2010, s. 2. V případě Komise to vedlo k tak absurdnímu přístupu, jakým bylo např. tvrzení, že soulad se zásadou subsidiarity nelze předem posuzovat, neboť by to zdržovalo legislativní proces. Memorandum Komise z 27. 10. 1992 cit. dle Běhan, 2002, s. 194-195.

³⁶⁴ Weatherill, 2011, s. 852; Bermann, 1994, s. 395-397; Kochu, Kullas, 2010, s. 8. Pro oblast třetího pilíře viz Herlin-Karnell, 2009.

³⁶⁵ Např. Cygan, 2011, s. 491-492.

prezentovaný extenzivní výklad kompetenčních ustanovení zřizovacích smluv. Subsidiaritu vnímal jako zásadu politického charakteru, jejíž naplnění je do značné míry věcí subjektivního úsudku.³⁶⁶ Je pravda, že případů, v nichž by žalobci fundovaně zpochybnili rozpor napadeného právního aktu se zásadou subsidiarity, nebylo mnoho, ale celková nechuť Soudního dvora vynucovat alespoň procesní stránku subsidiarity (dostatečné odůvodnění návrhů právních aktů Komise) se stala jedním z hlavních důvodů úvah o vytvoření nové formy kontroly se zapojením národních parlamentů.³⁶⁷

Absence skutečné vůle řídit se zásadou subsidiarity u všech evropských institucí byla ostatně přiznávána i jejich představiteli.³⁶⁸ Ještě v době Konventu o budoucnosti Evropy orgány EU považovaly vytvoření mechanismu, jehož prostřednictvím by dodržování zásady subsidiarity mohly kontrolovat národní parlamenty, za nadbytečné s tím, že tato kontrola je dostatečně prováděna při tvorbě evropské legislativy.³⁶⁹ Ukázalo se tak, že orgány EU včetně Rady sledují svůj vlastní zájem spočívající v rozšiřování okruhu otázek, které budou rozhodovány na úrovni EU.³⁷⁰ Subsidiarita nebyla vnímána jako princip směřující k ochraně co nejužšího vztahu mezi občany a normotvůrci. Napomáhala tomu asi i „ekonomická“ terminologie použitá v definici zásady subsidiarity v EU (k tomu viz kapitolu 4.6.3).

J. Příbání uvádí, že po odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu se ukázalo nemožným ignorovat, že skutečná demokratická legitimita je zakotvena v členských státech. Z toho vyplývá mj. otázka, jak daleko mohou pravomoci EU zajít, aniž by tuto legitimitu zpochybnily.³⁷¹ Možným způsobem testování této otázky v konkrétních případech byla právě v té době zaváděná parlamentní kontrola subsidiarity. Vycházela z toho, že právě národní parlamenty jsou porušováním zásady subsidiarity nejvíce dotčeny, a proto jsou jejichmi nejvhodnějšími strážci.³⁷² Kontrola subsidiarity byla zároveň vnímána jako prostředek, kterým lze v parlamentech vzbudit širší zájem o

³⁶⁶ Viz analýzu rozhodovací praxe, kterou podává za prvních deset let Estella, 2002 a dále zejm. Weatherill, 2011; Ritzer, Rutloff, Linhart, 2007, s. 733-760; Martinico, 2011, s. 649-660; Pítrová, 2014, s. 260-267; Tlamyňa, 2007, s. 91-105. Tridimas, 2006, s. 131 k tomu uvádí, že tam, kde má unijní normotvůrce provádět komplexní posouzení, musí mít široké uvážení odpovídající jeho politické odpovědnosti. Problémem je ovšem právě to, jakou politickou odpovědnost ve skutečnosti má. Srov. též Běhan, 2002, s. 179-205.

³⁶⁷ Barber, 2005b, s. 202-203; Martinico, 2011, s. 658; Lindseth, 2010, s. 190-191, 242 a násl. Objevují se ale i jiným směrem jdoucí úvahy o zřízení kompetenčního soudu EU. Belling, Malíř, Pítrová, 2010. Viz též Vaubel, 2009, s. 203-222.

³⁶⁸ Fasone, 2013, s. 13 a citace tam uvedené. Viz též Hölscheidt, 2008, s. 264.

³⁶⁹ Druláková, 2010, s. 162.

³⁷⁰ Lindseth, 2010, s. 201; Scheu, 2007, s. 24 hovoří o propasti mezi politickým a právním zakotvením principu subsidiarity na straně jedné a nedostatečnou praktickou aplikací na straně druhé.

³⁷¹ Příbání, 2009, s. 453.

³⁷² Pabel, 2011, s. 288; Kiiver, 2012a, s. 123; Weatherill, 2011, s. 852; Cooper, 2013, s. 538-539.

záležitosti EU.³⁷³ Zvýraznila, že součástí parlamentní kontroly EU by měla být i kontrola míry a účelnosti rozšiřování unijních pravomocí, neboť ústavní rolí státních orgánů je i ochrana sebeurčení národního politického společenství.³⁷⁴

Přikláním se k autorům, kteří vnímají zásadu subsidiarity – tak, jak je formulována v právu EU – jako pravidlo směřující k ochraně politického sebeurčení a autonomie (identity) členských států, popř. nižších jednotek, a příkaz co nejvíce šetřit jejich pravomoci.³⁷⁵ Zásada subsidiarity má samozřejmě z tohoto pohledu pro národní parlamenty význam nejen v rovině sekundárního práva (kdy má EU vykonat svou pravomoc), nýbrž i v rovině dělby pravomocí mezi EU a členskými státy (jaké pravomoci má EU mít).³⁷⁶

Výhodou přímého zapojení národních parlamentů do kontroly subsidiarity může podle mého názoru být kromě jejich institucionálního zájmu na jejím dodržování i nezatíženost praxí vyjednávání v Radě. Lze souhlasit se S. Weatherillem, že parlamentní kontrola subsidiarity může stimulovat kritičtější přístup k evropské normotvorbě, jenž orgánům EU dosud chyběl.³⁷⁷ Jde o to, zda bude takto vnímána i orgány EU.

3.2.4. Druhé komory

Zajímavou otázkou v kontextu výše uvedeného je role druhých komor.³⁷⁸ Ty jsou zpravidla v ústavním systému koncipovány jako slabší než první komory, zejména z hlediska kreačních a kontrolních pravomocí vůči vládě. Z toho by obecně plynula slabší role i při kontrole vlády v evropských záležitostech. Horní komory se vlastně nemusejí na legitimizaci EU vůbec podílet, plní-li vnitrostátně legitimizační roli ve vztahu k vládě výlučně komora dolní.³⁷⁹ Proti této tezi lze namítnout, že v evropských otázkách nejde o klasickou kontrolu vlády, nýbrž o kontrolu výkonu zákonodárné pravomoci svěřené orgánům EU,³⁸⁰ na jejímž výkonu by se jinak druhá komora vnitrostátně podílela.

³⁷³ Raunio, 2007b, s. 86.

³⁷⁴ Srov. Pítrová, 2014, s. 244; Lindseth, 2014, s. 566.

³⁷⁵ Isensee, 2001, s. 355; Schilling, 1995; Schütze, 2013, s. 243-265; Janowski, 2005, s. 45. K otázce ochrany národní identity v právu EU viz Grinc, Ondřejková, 2014, s. 79-88 (autorkou této části textu je J. Ondřejková); Chalmers, 2013. Přesvědčivý výklad, proč má EU tyto hodnoty chránit, podávají i Dawson, de Witte, 2013.

³⁷⁶ Srov. Isensee, 2001, s. 352.

³⁷⁷ Weatherill, 2011, s. 860.

³⁷⁸ K tomu obecně Kysela, 2004; Kysela, 2001, s. 24-26.

³⁷⁹ Janowski, 2005, s. 61.

³⁸⁰ Syllová, 2004, s. 290.

Právo EU s druhými komorami počítá jako se samostatnými činiteli z hlediska informačních práv (čl. 8 PVP), v meziparlamentní spolupráci a zejména při kontrole subsidiarity, kde mají ve dvoukomorových systémech obě komory po jednom hlasu (čl. 6 PSP). Vychází tedy z jejich rovnosti s komorami prvními. Jde o zásah do ústavní autonomie členských států ve směru posílení druhých komor.³⁸¹

Druhé komory se od sebe liší nejen vnitrostátními funkcemi, ale i svými reprezentačními tituly. V případě druhých komor ve federativních či silně decentralizovaných státech (Německo, Rakousko, Belgie, Itálie, Španělsko)³⁸² vede logická linka k zásadě subsidiarity, která v právu EU není pojímána jen v dichotomii státy/Unie, nýbrž je vztahována i k regionální a místní úrovni výkonu veřejné moci. Tyto druhé komory mohou oprávněně mít jiný pohled na otázky týkající se právě dělby kompetencí nebo kontroly subsidiarity a mohou pro ně být citlivá jiná témata než pro komory první. V tom spočívá hlavní smysl jejich zapojení do evropských záležitostí.³⁸³ Prvky regionální reprezentace lze identifikovat i u druhých komor ve Francii a v Nizozemsku a v menší míře i v Polsku a v České republice, a to především vzhledem ke způsobu volby a personálnímu složení.³⁸⁴

V některých státech byly zřízeny společné evropské výbory obou komor, které mohou v určitých otázkách jednat za parlament jako celek (Belgie, Španělsko, specificky Irsko, v minulosti Nizozemsko a Rumunsko), nebo bylo jednání navenek koncentrováno do rukou jedné komory (již zmiňované Slovinsko).³⁸⁵ Tím se řeší i problém, zda může parlament jako reprezentant lidu projevovat navenek dva názory.

U ostatních druhých komor (především Spojené království a Rumunsko, ale i Česká republika a Polsko) jde o orgány, jejichž existence a smysl je v jejich ústavních systémech předmětem debat. Musejí se tedy osvědčit svou činností.³⁸⁶ K tomu mohou z nedostatku vnitrostátních pravomocí využívat právě evropské záležitosti. V případě nepřímě volených nebo nevolených komor tomu napomáhá i fakt, že nejsou vystaveny tlaku na to, aby se zabývaly tím, co nejvíce zajímá voliče. Například britská Sněmovna lordů se soustředí na důkladné studie k vybraným problémům evropské integrace a

³⁸¹ Srov. Kudrna, 2009. Dle Gamper, 2011, s. 254-255 rovnoprávné postavení prvních a druhých komor v právu EU přispívá k jejich lepší vzájemné spolupráci na vnitrostátní úrovni.

³⁸² Tyto státy vypočítává Gamper, 2011, s. 244.

³⁸³ Srov. Janowski, 2005, s. 67-68; Gamper, 2011.

³⁸⁴ Srov. Kysela, 2004a, s. 223, 263.

³⁸⁵ Podrobně Grinc, 2013. V případě Irska a Slovinska jde o druhé komory založené na kombinaci reprezentace územních samospráv a hospodářských či profesních zájmů. Podrobně Kysela, 2004a, s. 231 a násl, 245 a násl.

³⁸⁶ Srov. Kysela, 2004a, s. 266, Mayer, 2012, s. 14-17.

výrazně zvyšuje úroveň poučené debaty.³⁸⁷ Obecně lze pozorovat zvýšený zájem druhých komor o přímé jednání s orgány EU, tj. o politický dialog s Komisí i kontrolu subsidiarity. Typickým příkladem je zejména ve vztahu k politickému dialogu i český Senát (viz dále). Vzhledem k tomu, že nejde o žádné paralelní právně závazné jednání na evropské úrovni, nepovažuji to za problematické – z důvodů, které byly uvedeny již výše.

3.2.5. Národní parlamenty a Evropský parlament: harmonie nebo konkurence?

Východiskem pro vzájemný vztah legitimizačních linií je koncepce duální legitimacy vyjádřená v čl. 10 SEU. Její podoba se ale vyvíjí.

Zatímco na počátku 90. let byla jasná snaha zachovat dělbu rolí mezi Evropským parlamentem (účast na legislativním procesu) a národními parlamenty (kontrola vlád), období reflexe a Lisabonská smlouva se vyznačují přímým působením národních parlamentů na evropskou úroveň skrze politický dialog a kontrolu subsidiarity.³⁸⁸ A. Maurer to považuje za potvrzení existence víceúrovňového parlamentarismu (*Mehrebenenparlamentarismus*).³⁸⁹ Tento koncept má představovat parlamentní dimenzi víceúrovňového vládnutí, tedy systému, v němž jsou politická rozhodnutí činěna politickými aktéry v různých „arénách“ (národní, unijní), což vede k oslabení politické moci vlády a k posílení samoregulačního charakteru jednotlivých aktérů a arén. Parlamentarizace tohoto systému je podle Maurera nezbytným předpokladem budování legitimního řádu v EU. Evropský parlament a národní parlamenty mají možnost se doplňovat a podporovat, a tím vzájemně posilovat své kontrolní funkce. Maurer odmítá vnímat jejich vztah jako konkurenční či konfrontační, ačkoli si je vědom možnosti jejich protichůdného působení.³⁹⁰

Komplementární chápání vztahu obou pilířů demokratické legitimacy zřejmě převažuje.³⁹¹ Objevují se však i hlasy zdůrazňující riziko konfliktů plynoucích z toho, že zájmy národních parlamentů a Evropského parlamentu budou z principu vždy odlišné a posílení jednoho bude zpravidla znamenat oslabení druhého.³⁹² W. Wessels upozorňuje,

³⁸⁷ Zmiňme alespoň zprávu Sněmovna lordů UK, 2014.

³⁸⁸ Pojetí oddělených sfér ale logicky přetrvává v názorech Evropského parlamentu. Viz např. Evropský parlament, 2009.

³⁸⁹ Maurer, 2011, s. 49; dále Abels, Eppler, 2011 a další texty v tomto sborníku.

³⁹⁰ Maurer, 2012, s. 18-23.

³⁹¹ Srov. Mayer, 2012, s. 43; Corbett, Jacobs, Shackleton, 2001, s. 368. Obdobně usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 *Lisabonská smlouva II*, body 134-140, zejm. 138, kde se hovoří o rovnováze mezi národním a evropským rozměrem demokracie.

³⁹² Hölscheidt, 2008; Newman, 1997, s. 199; Beetham, Lord, 1998, s. 127; Dittgen 2011, s. 19-22.

že vzájemná spolupráce Evropského a národních parlamentů není příliš přínosná a oba tábory setrvávají na svých úzkých a vzájemně nesouladných perspektivách evropské politiky.³⁹³ Příčinou je i to, že kontrolu a legitimizaci politiky EU prostřednictvím národních parlamentů a Evropského parlamentu nelze chápat jako dva procesy probíhající v oddělených sférách. Teze o substituci národní parlamentní kontroly evropskou neobstojí. Dovedena do důsledků by znamenala, že tam, kde má pravomoci Evropský parlament, nemusejí nebo nemají národní parlamenty provozovat vlastní politiku. Pak ale docházíme k závěru, že vlády by se jim za své působení v Radě nemusely zodpovídat, což je mj. v rozporu s principem vyjádřeným v čl. 10 SEU.³⁹⁴ Dochází-li k překryvům, vznikají i neshody.

Považuji spolu s M. Mayer za vhodné chápat princip zastupitelské demokracie v EU jako příkaz k optimalizaci, tj. k využití legitimizačního potenciálu národních parlamentů i Evropského parlamentu.³⁹⁵ Oba pilíře jsou pro současnou EU nezbytné. Domnívám se ale, že jejich synergii nelze přeceňovat již s ohledem na zkušenosti s meziparlamentní spoluprací, které shrnuje citovaný W. Wessels. Proto je mi blízké vnímání víceúrovňového parlamentarismu spíše jen jako vyjádření koexistence obou úrovní.³⁹⁶ V úvahách o víceúrovňových systémech se totiž při zkoumání propojení všech možných „aktérů“ často vytrácí podstata parlamentarismu, totiž propojení vládnoucích s těmi, jimž je vládnuto.³⁹⁷

3.3. Shrnutí

Hlavní role národních parlamentů v evropských záležitostech spočívá v kontrole a legitimizaci veřejné moci vykonávané na úrovni EU a zvláště i v kontrole dodržování zásady subsidiarity jako nástroje k ochraně prostoru politického sebeurčení v členských státech. Rozvoj kontrolních pravomocí v záležitostech EU má alespoň zčásti kompenzovat oslabení klasické zákonodárné a kontrolní funkce parlamentů. Možnosti jejich působení mají určité právní i praktické limity. Národní parlamenty rozhodně nelze považovat za demokratický všelék.

Hodnocení, zda je legitimizační funkce národními parlamenty uspokojivě plněna, závisí na měřítku. Považujeme-li za žádoucí, aby parlament vedl vládu ve všem

³⁹³ Wessels, 2013.

³⁹⁴ Besselink, van Mourik, 2012, s. 50.

³⁹⁵ Mayer, 2012, s. 47-48.

³⁹⁶ Georgiev, 2009a, s. 174.

³⁹⁷ Srov. Kiiver, 2006a, s. 11.

za ruku, bude nám připadat plnění legitimizační funkce jako zcela nedostatečné. Můžeme pak s M. Zierem snadno hovořit o bezobsažnosti demokracie v členských státech, o neexistenci legitimacy za situace, kdy se parlamenty nepodílejí na rozhodování v EU a nemohou ho ani efektivně kontrolovat, a o postupující delegitimizaci moci.³⁹⁸

Postavení parlamentu v ústavním systému a intenzita kontroly vlády se ale liší napříč státy i u ryze domácích témat. Někde vláda tradičně dominuje, zatímco jinde je parlament v politické praxi velmi vlivný. To se přirozeně promítá i do evropských záležitostí.³⁹⁹ Nelze tedy od všech ústavních systémů očekávat stejné chování. I kontrola vnitřní politiky vlády vyžaduje na straně parlamentu prioritizaci, která je ale pochopitelně v evropských otázkách ještě důležitější. Parlamenty logicky sledují jen ta nejvýznamnější témata a zasahují vůči vládě jen v nejproblematictějších případech. Odpovídá to jejich povaze v zásadě neodborných politických těles.

S ohledem na postupnou adaptaci parlamentní kontroly na podmínky členství v EU jakož i zásadní pravomoc národních parlamentů při tvorbě primárního práva podle mého názoru nelze hovořit o tom, že by rezignovaly na ovlivňování dalšího osudu integrace a přenechaly vše vládám.⁴⁰⁰ Zavedení zvláštních kontrolních nástrojů a jejich zdokonalování je ale pouze prvním krokem. Vzhledem k absenci klasických prostředků, jimiž může parlament ve vnitrostátní politice zatáhnout za záchrannou brzdu (změna zákona, hrozba rozpadu vlády), lze považovat za žádoucí důslednější přístup parlamentů k využívání kontrolních nástrojů v evropských záležitostech, a to s ohledem na vývoj integrace a její společenské podpory. Demokratický deficit do značné míry závisí i na přístupu národních parlamentů i Evropského parlamentu k výkonu jejich pravomocí.⁴⁰¹ Právo však nemůže ignorovat politickou a společenskou realitu a jeho možnosti jsou v tomto směru omezené, ačkoli se v kapitole 4 budu snažit ukázat, že zde ještě nevyužitý potenciál je.

Pro pochopení situace a významu národních parlamentů jsou důležité všechny aspekty zmíněné poněkud obšírně v této kapitole – uvědomění si nedostatečnosti alternativních zdrojů legitimacy, limitů legitimizace skrze Evropský parlament, problémů plynoucích ze stylu rozhodování Rady, ale i mezí samotného parlamentarismu. Tato reflexe by se ideálně měla promítnout do konstrukce, výkladu i uplatňování pravomocí národních parlamentů s cílem zajistit dlouhodobou legitimitu

³⁹⁸ Zier, 2005, s. 359-362.

³⁹⁹ Srov. Auel, 2011, s. 69.

⁴⁰⁰ Shodně O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 275-276.

⁴⁰¹ Mayer, 2012, s. 77-78.

EU, o jejíž krizi se hovoří takřka nepřetržitě. EU chápaná nebo i vědomě konstruovaná jako zóna úniku mocenských elit před politickou debatou a parlamentní demokracií⁴⁰² by neměla být v demokratické společnosti přijatelnou alternativou.

⁴⁰² K tomu Bickerton, 2012.

4. Právní úprava působení národních parlamentů v evropských záležitostech

4.1. Úvod

Tato kapitola obsahuje shrnutí a rozbor právní úpravy působení národních parlamentů v evropských záležitostech, a to v unijním i vnitrostátním právu, včetně jejího praktického uplatňování. Zaměřuje se především na otázku, jakým způsobem jednotlivé právní instituty napomáhají či nenapomáhají naplňování funkcí národních parlamentů, které byly vymezeny v kapitole 3.

Nejprve shrneme prameny právní úpravy (4.2). Dále se budeme zabývat organizací projednávání záležitostí EU v národních parlamentech (4.3). Samotná substantivní úprava je rozdělena do několika částí. První se zabývá změnami primárního práva (4.4). Druhá nejrozličnějšími evolutivními a obdobnými klauzulemi a s tím související vnitrostátní úpravou předchozích souhlasů parlamentu s jednáním vlády v Radě (4.5). Často jde o ustanovení upravující rozhodnutí, která mají zvláštní význam a lze je *cum grano salis* umístit na pomezí změny primárního a tvorby sekundárního práva. Třetí část se zabývá různými formami kontroly tvorby sekundárního práva (4.6), což je kvantitativně nejvýznamnější činnost národních parlamentů v evropských záležitostech. Následují části věnované transpozici a implementaci práva EU (4.7), meziparlamentní spolupráci (4.8) a ostatním méně významným částem právní úpravy (4.9).

4.2. Prameny právní úpravy

Jakým způsobem upravuje postavení národních parlamentů samo právo EU, již bylo popsáno v kapitole 2. Drtivá většina právní úpravy je součástí primárního práva. Zahrnuje 1) informační práva vnitrostátních parlamentů vůči orgánům EU (zejm. PVP a řada jednotlivých ustanovení SEU a SFEU), 2) účast parlamentů na změnách primárního práva: konvent, práva veta u přechodových klauzulí, požadavek schvalování určitých rozhodnutí formálně či materiálně měnících primární právo členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 48 SEU a další), 3) vyhrazení prostoru pro parlamentní projednání návrhů právních aktů EU a kontrolu rozhodování Rady o těchto návrzích (preamble a čl. 4 PVP), 4) parlamentní kontrolu subsidiarity (PSP), 5) parlamentní kontrolu a hodnocení činnosti EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

(čl. 70, 85 a 88 SFEU) a 6) základní rámec meziparlamentní spolupráce (PVP). Jedná se tedy buď o přímou úpravu pravomocí národních parlamentů vůči orgánům EU, nebo o ustanovení ponechávající prostor pro úpravu vnitrostátní.⁴⁰³

Forma a právní síla vnitrostátní úpravy projednávání evropských záležitostí v parlamentech členských států závisí v každém státě na typu právní kultury, pojetí hierarchie právního řádu, tradičním obsahu jeho jednotlivých stupňů a vnitrostátním legislativním stylu. Bez zaznamenáníhodné právní úpravy v současnosti zůstává patrně jen Kypr.

Základním pramenem práva je v každém státě ústava, která obvykle obsahuje obecnou „evropskou klauzuli“ zabývající se zejména způsobem, cílem a podmínkami přenesení pravomocí na EU. Její součástí je v některých případech i úprava participace parlamentu. Může jít o stanovení obecné povinnosti vlády informovat parlament o záležitostech EU spojené případně se zakotvením práva parlamentu vyjádřit se nebo s odkazem na jednací řád,⁴⁰⁴ nebo o detailnější úpravu pravomocí parlamentu v evropských záležitostech.⁴⁰⁵ Některé státy ale tyto otázky na ústavní úrovni neupravují vůbec,⁴⁰⁶ nebo jen dílčím způsobem.⁴⁰⁷

Vedle nebo namísto ústavní úpravy je častá existence zvláštního zákona (popř. i několika takových zákonů) komplexně upravujícího vztahy mezi mocí výkonnou a mocí zákonodárnou v záležitostech EU (typicky Polsko, Slovinsko).

Projednávání evropských záležitostí je pak nevyhnutelně upraveno i v jednacím řádu parlamentu nebo jeho komory, ať už má podobu zákona nebo jednoho či více parlamentních usnesení.

Významným pramenem mohou být i ujednání mezi ústavními orgány. Jde například o zprávy dánského evropského výboru předjednané s vládou a vymezující způsoby parlamentní kontroly evropských záležitostí,⁴⁰⁸ dohody mezi ústavními orgány

⁴⁰³ Podrobněji např. Kiiver, 2012a, s. 7-9.

⁴⁰⁴ Např. Bulharsko (čl. 85 a 105 BG-Ú), Česká republika (čl. 10b Ústavy), Chorvatsko (čl. 144 HR-Ú), Litva (čl. 3 LT-ÚZEU) Maďarsko (čl. 9 HU-Ú), Portugalsko (čl. 161, 163 a 197 PT-Ú), Rumunsko (čl. 148 RO-Ú), Řecko (čl. 70 odst. 8 EL-Ú), Švédsko (čl. 10-10 SE-Ú).

⁴⁰⁵ Finsko (čl. 93 až 97 FI-Ú), Francie (čl. 88-4 až 88-7 FR-EU), Německo (čl. 23, 45 a 52 DE-Ú), Rakousko (čl. 23c až 23k AT-Ú), Slovensko (SK-ÚZEU).

⁴⁰⁶ Dánsko, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Slovinsko, Španělsko.

⁴⁰⁷ V Irsku jsou na ústavní úrovni upravena spíše dílčí rozhodnutí o evolutivních klauzulích, než obecná pravidla projednávání otázek EU (čl. 27 a 29 IE-Ú). Totéž platí ještě v mnohem větší míře pro Spojené království (UK-ZEU). Italská ústavní úprava rozděluje mezi zastupitelské sbory různých úrovní především transpoziční povinnosti (čl. 117 IT-Ú). Belgická ústava stanoví pouze informační povinnost vlády v procesu změny zřizovacích smluv (čl. 168 BE-Ú).

⁴⁰⁸ Obsah nejvýznamnějších z nich (zhruba do roku 2008) shrnuje dokument Parlament DK, 2008.

v rámci vertikální dělby moci (např. o uplatňování hlasů při kontrole subsidiarity mezi belgickými parlamentními shromážděními).

Jak je pro parlamenty typické, velkého významu může zejména ve státech se skromnější právní úpravou nabývat parlamentní praxe a z ní se vyvinuvší zvyklosti. Technické podrobnosti týkající se komunikace, správy databází apod. mohou řešit i vnitřní předpisy moci výkonné nebo parlamentních administrativ.

Tématu této práce se přirozeně dotýká spousta dalších součástí právních řádů členských států, zejména pravidla pro uzavírání mezinárodních smluv a obecná pravidla jednání parlamentu. Těmi se však zabývat nebudeme.

Obsahem vnitrostátní úpravy jsou především kontrolní pravomoci parlamentu vůči vládě včetně souvisejících organizačních a procesních předpisů a podrobnější úprava navazující na ustanovení práva EU (kontrola subsidiarity apod.)

Častým jevem je přebírání cizích vzorů, zejména pokud jde o vnitrostátní mechanismy pro kontrolu jednání vlády v Radě. Převzetí modelu projednávání „jedna ku jedné“ zpravidla není praktické, protože je třeba jej zasadit do vnitrostátního kontextu parlamentních procedur a pojetí vztahu k vládě.⁴⁰⁹ Vznikají tak spíše kombinace různých institutů považovaných za vhodné a účinné. Hlavní vývojová linie vychází z Dánska, jehož model kontroly vlády prostřednictvím schvalování jejích pozic pro jednání Rady byl po dlouhou dobu hodnocen jako nejsilnější. Napodobilo ho nejprve Finsko, Rakousko a Švédsko a následně s různými modifikacemi téměř všechny bývalé státy východního bloku.⁴¹⁰ Radě z nich se ale přes podrobnou právní úpravu nepodařilo rozvinout odpovídající praxi. Z tohoto trendu vybočuje velmi omezená právní úprava na Maltě a Kypru, která se vysvětluje právně-kulturními vazbami na Spojené království.⁴¹¹ Ačkoli se vnitrostátní úpravy postupně přizpůsobují novým impulsům z evropské úrovně, v žádném státě zatím nedošlo k dramatické změně koncepce parlamentní kontroly evropských záležitostí.⁴¹²

⁴⁰⁹ Abels, 2013, s. 85; Kropp, 2013, s. 181-182.

⁴¹⁰ Buzogány, 2013, s. 405 a násl.; Tans, 2007b, s. 230.

⁴¹¹ Szalay, Juhász-Tóth, 2007, s. 136.

⁴¹² Mayer, 2012, s. 502 a násl.

4.3. Organizační úprava a přístup k informacím

Organizační model projednávání evropských záležitostí je tvořen v každém parlamentu zejména trojúhelníkem evropského výboru,⁴¹³ sektorových (stálých) výborů⁴¹⁴ a pléna. Základem právní úpravy je pak v souladu s výše uvedeným i přístup parlamentu k informacím o evropských záležitostech. Aniž bychom se pouštěli do detailních analýz, lze vysledovat následující typické rysy.

4.3.1. Evropský výbor

V parlamentech členských států je dnes již pravidlem existence zvláštního evropského výboru. Jeho role se v jednotlivých parlamentech liší, nikdy však není zcela souměřitelná s běžnými výbory zabývajícími se jednotlivými oblastmi politiky a vždy zahrnuje přinejmenším průřezové a institucionální otázky související s členstvím v EU.⁴¹⁵

Pravidlem je také svěřeni společné zahraniční a bezpečnostní politiky výboru pro zahraniční věci, neboť jde i v rámci práva EU o specifickou oblast, která nejúžeji souvisí s jeho agendou.⁴¹⁶ Některé malé parlamenty mají jediný výbor pokrývající zahraniční i evropské záležitosti (Kypr, Lucembursko, Malta, slovinská Státní rada). Jinde vede jednací řád evropský a zahraniční výbor k úzké spolupráci.⁴¹⁷

Výbor pro záležitosti EU má v rámci parlamentu často zvláštní postavení a někdy mívá i vyšší počet členů než běžné výbory. To může být zdůrazněno i jeho názvem (Velký výbor ve Finsku, Hlavní výbor v rakouské Národní radě, Komora pro evropské záležitosti v německé Spolkové radě). Zajímavý je i pohled na profil členů evropských výborů. Zatímco ve Skandinávii jsou tyto výbory považovány za prestižní, zasedají v nich i bývalí ministři a předsednictví je často svěřováno opozičnímu poslanci,⁴¹⁸ ve státech při pobřeží Středozemního moře je situace opačná.⁴¹⁹ Unikátní je britská Sněmovna lordů, v níž nezřídka zasedají bývalí diplomaté nebo vysocí úředníci

⁴¹³ Viz např. přehled Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 371-372. Pro zjednodušení v dalším textu nepoužívám přesné názvy jednotlivých výborů zabývajících se záležitostmi EU v jednotlivých parlamentech.

⁴¹⁴ Sektorovými výbory zde míním výbory zřizované pro určitou oblast politiky, které se především podílejí na vnitrostátním legislativním procesu (hospodářský, sociální, pro životní prostředí apod.). Používá se i pojem stálé výbory. Karlas, 2011, s. 88-91.

⁴¹⁵ Srov. Kiiver, 2006b, s. 47-48.

⁴¹⁶ Výjimkou je např. Dánsko, kde i tyto otázky v zásadě projednává evropský výbor. Parlament DK, 2008, s. 6.

⁴¹⁷ Např. Estonsko (§ 18 EE-JŘ).

⁴¹⁸ Hegeland, 2007, s. 100-102; Buche, 2013, s. 376-377.

⁴¹⁹ O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 274; Raunio, 2009, s. 3.

se zkušenostmi např. z Výboru stálých zástupců. Proto je i její evropský výbor vnímán členy komory jako velmi významný.⁴²⁰

Pro úpravu evropských výborů je typické i právo účasti, popř. poradní hlas členů Evropského parlamentu zvolených v daném státě.⁴²¹ Tato možnost pochopitelně vzhledem k nabitému programu Evropského parlamentu nebývá masově využívána, ale je to způsob, jak do vnitrostátního projednávání vnést jiné informace a pohledy. V Belgii jsou europoslanci dokonce plnohodnotnými členy výboru. V Německu upravuje jednací řád institut zástupců parlamentních frakcí z řad německých europoslanců, kteří mají na jednání evropského výboru Spolkového sněmu některá zvláštní procesní práva (§ 93b DE-JŘ1).

Evropský výbor mívá logicky vůdčí roli při přijímání a zpracování informací a při řízení projednávání záležitostí EU.⁴²² Vzhledem k jeho širokému záběru může být vhodné zavést ve výboru specializaci členů na jednotlivé politiky EU tak, aby se každý poslanec mohl z pozice zpravodaje kontinuálně zabývat určitou oblastí.⁴²³ Záleží i na tom, jak výbor (a obecně parlament) pojme svou činnost: jako kontinuální spolupůsobení v evropském legislativním procesu u širokého spektra návrhů, incidentní kontrolu významných iniciativ, ad hoc řešení rozporů mezi názory parlamentu a vlády, nebo jako něco nepodstatného.⁴²⁴

Údajem napovídajícím leccos o skutečné pozornosti věnované záležitostem EU je četnost schůzí evropského výboru. Jednání evropských výborů je v různé míře synchronizováno s harmonogramy evropského legislativního procesu, což z evropských výborů často činí jedny z nejvytíženějších orgánů parlamentu. Nejvyšší frekvence schůzí je dvakrát týdně (např. Litva,⁴²⁵ Finsko), obvyklejší je zhruba jedna schůze týdně nebo jedna za čtrnáct dní (typicky před jednáním Rady), ale některé výbory se scházejí i jen jednou za měsíc.⁴²⁶ Četnost a ani délka trvání schůzí samozřejmě nevypovídá o jejich obsahu. Může probíhat poučená politická debata, nebo se spíše jen plní zákonné povinnosti formálním schvalováním usnesení. Navíc výbor, který se schází každý týden,

⁴²⁰ Carter, 2001, s. 405

⁴²¹ Srov. jen Maurer, Wessels, 2001, s. 455. Historicky se uvažovalo i o právu poradního hlasu národních poslanců ve výborech Evropského parlamentu. Viz Maurer, 2012, s. 207.

⁴²² Tans, 2007b, s. 232.

⁴²³ Tato praxe funguje mimo jiné v českém Senátu, kde o rozdělení agend rozhoduje výbor usnesením. Viz naposledy 8. usnesení Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR ze dne 9. 12. 2014 k rozdělení odpovědnosti za konkrétní odborné oblasti práva EU jednotlivým členům výboru. Podobně je tomu na Slovensku. Bartovic, 2010, s. 51. Viz též Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 3.

⁴²⁴ Srov. Dann, 2004, s. 188.

⁴²⁵ Srov. podrobnou úpravu § 180-21 LT-JŘ.

⁴²⁶ Srov. již nepřiliší aktuální studii ECPRD, 2002 a novější Spreitzer, Pigeonnier, 2012.

může mít i krátké schůze o jednom, dvou bodech, a naopak výbor zasedající jen jednou či dvakrát v měsíci může vést několikahodinová jednání. Rozdíl je ale v míře flexibility. Pro skutečně systematické a včasné projednávání evropských záležitostí se jeví jako optimální konat schůzi v zásadě každý týden. Významné může být i právo vlády iniciovat svolání výboru.⁴²⁷ Pokud musí být výborové usnesení projednáno a schváleno plénem, může se jevit zbytečným, aby výbor mezi plenárními schůzemi sám jednal několikrát. Naopak u výborů, které hovoří za komoru jako celek, lze říci, že se pružnost předpokládá.

Již v kapitole 3 byly zmíněny společné evropské výbory ve dvoukomorových parlamentech. Jde o velmi nesourodou skupinu orgánů. Spadá sem belgický Federální poradní výbor pro evropské záležitosti, který má převážně koordinační úlohu, irský Společný výbor pro záležitosti EU zabývající se obecnými otázkami integrace⁴²⁸ a španělský Smíšený výbor pro záležitosti EU, kterému náleží prakticky veškerá evropská agenda. V Nizozemsku se jednalo o krátkodobý experiment v letech 2006 až 2009 vedený snahou koncentrovat oba hlasy parlamentu v rámci kontroly subsidiarity. Podobně krátké trvání měl společný výbor v Rumunsku (do roku 2011).⁴²⁹ Je patrné, že společné výbory nejsou ani vývojovým trendem ani institutem se skrytým potenciálem, nýbrž spíše zvláštností.

4.3.2. Sektorové výbory

Vztah evropského výboru a sektorových výborů nabývá v národních parlamentech dvou základních podob:⁴³⁰

Prvním modelem je evropský výbor jako koordinační orgán, který se příchozími evropskými dokumenty zabývá nejdříve a předává je k projednání sektorovým výborům, popř. i se svým stanoviskem či doporučením. Následně bývá do jednání ještě zapojeno plénum. Tento systém je v současnosti typický pro zakládající členské státy: Belgii, Francii, Itálii, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, specificky pro Irsko a

⁴²⁷ Např. Rakousko (§ 31c AT-JŘ1), Řecko (§ 32A JŘ).

⁴²⁸ Do roku 2011 zde existoval ještě Společný výbor pro kontrolu záležitostí EU, který se zabýval jednotlivými dokumenty EU. Tato agenda však nyní přešla na sektorové výbory, které jsou v irském parlamentu také ustavovány jako společné. Barrett, 2010.

⁴²⁹ Podrobněji Grinc, 2013 a literatura tam citovaná.

⁴³⁰ Srov. Maurer, Wessels, 2001, s. 447-448; Dann, 2004, s. 200-201; Mayer, 2012, s. 516-520; Maurer, 2012, s. 174-175; Kiiver, 2006b, s. 47-53.

Švédsko v oblasti politického dialogu a kontroly subsidiarity a také pro Spojené království.⁴³¹

Druhým (převažujícím) modelem je evropský výbor jako hlavní až výlučný orgán pro projednávání evropských záležitostí, který zejména sám provádí kontrolu jednání vlády v Radě. Sektorové výbory jsou zapojeny před jednáním evropského výboru, a to buď výjimečně, pravidelně, nebo vždy, na žádost evropského výboru, z vlastní iniciativy, nebo automaticky. Pozice sektorového výboru je pak podkladem či východiskem pro evropský výbor, který je hlavním vykonavatelem kontroly. Typická je spíše omezená role pléna, resp. široká pravomoc evropského výboru jednat za plénem.

Tyto dva modely samozřejmě nejsou v praxi ostře vyhraněné a lze identifikovat různé jejich kombinace. Výhodou prvního modelu, který lze označit jako decentralizovaný, může být dělba práce, využití znalostí a zkušeností členů sektorových výborů, jejich evropeizace. Druhý model, centralizovaný, poskytuje větší flexibilitu, efektivitu a koncentraci, zejména pokud jde o kontrolu vlády, a naopak může mít problém se smysluplným zapojením sektorových výborů nebo s přetížením výboru evropského.⁴³² A. Maurer spojuje první model mj. s parlamenty s historicky silným postavením sektorových výborů (Německo) a model druhý s menšími parlamenty.⁴³³

I když by mělo projednávání evropských záležitostí v sektorových výborech rozšiřovat povědomí o evropské politice,⁴³⁴ obecně se hovoří o jejich často jen formální účasti v procesu projednávání a o zanedbávání evropských záležitostí těmito výbory.⁴³⁵ Proto také dle mého názoru nelze bez kvalitativní analýzy činnosti sektorových výborů tvrdit, že vyšší míra decentralizace je znakem silnější kontroly.⁴³⁶ Ideálním stavem ale pochopitelně není ani izolace evropského výboru od zbytku komory.⁴³⁷ Užitečné může být v důležitých otázkách konání společných schůzí evropského a sektorového výboru.⁴³⁸ Souběžné členství v evropském a sektorovém výboru může být jak výhodou

⁴³¹ V britské Dolní sněmovně má evropský výbor (European Scrutiny Committee) tři v zásadě sektorově členěné podvýbory (European Committees), jimž předává dokumenty k projednání.

⁴³² Mayer, 2012, s. 516-520.

⁴³³ Maurer, 2012, s. 174-175. V německém případě si sektorové výbory střeží své pravomoci před evropským výborem, ale zároveň nejsou v evropských záležitostech příliš aktivní. Thym, 2007, s. 61.

⁴³⁴ Gattermann, Högenauer, Huff, 2013 hovoří o „mainstreamingu“.

⁴³⁵ O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 274-275; Kiiver, 2006b, s. 51-52.

⁴³⁶ Decentralizace je jedno z kritérií, které pro kvantifikaci síly parlamentní kontroly využívá Karlas, 2011.

⁴³⁷ Kiiver, 2006b, s. 51-52 uvádí jako příklad mj. Irsko, Lotyšsko, Slovensko a dolní komory ve Spojeném království, České republice a Polsku.

⁴³⁸ Viz např. Kiiver, 2006b, s. 51-53.

(přenos témat a informací), tak nevýhodou (tříštění zájmů a kapacit).⁴³⁹ V belgické Poslanecké sněmovně například existuje institut „europromotéra“, tedy jednoho člena každého sektorového výboru, který se zaměřuje na evropské záležitosti.⁴⁴⁰ Zajímavý je francouzský model, podle kterého pokud se sektorový výbor v určité lhůtě nevyjádří, stává se stanoviskem komory usnesení evropského výboru.⁴⁴¹

4.3.3. Plénium

Plénu bývají přenechána nejvýznamnější rozhodnutí (změny smluv, využití evolutivních klauzulí, žaloba na porušení zásady subsidiarity, většinou i přijímání odůvodněných stanovisek) a rovněž debaty o zásadních otázkách evropské integrace (opět zejména změny smluv, ale i významné politické plány, zásadní výstupy Evropské rady a nejvýznamnější akty sekundárního práva). Právě v roli plén lze spatřovat velký rozdíl mezi způsobem projednávání evropské a domácí politiky⁴⁴² – poptávka po plenárním projednávání je oslabena, když je jeho výsledkem jen komentář nebo doporučení a nikoli právně závazný akt.

Běžná agenda (projednávání dokumentů EU a vládních pozic) je především věcí výborů. Velmi časté jsou ale mechanismy umožňující parlamentní menšině nebo naopak většině dosáhnout projednání výborového usnesení plénem, a tím vlastně ověření, zda vůle výboru odpovídá vůli pléna.⁴⁴³ Otázkou samozřejmě je, zda jsou vůbec v praxi využívány.⁴⁴⁴ Opačným přístupem je možnost mimořádného rozhodování výboru namísto pléna zejména z důvodu naléhavosti.⁴⁴⁵

Parlamenty, které projednávají vládní pozice před zasedáním Rady, tak zpravidla činí v evropském výboru, neboť ten se může sejít operativněji než plénium a navíc umožňuje odbornější, podrobnější a důvěrnější projednání. Plénu pak zůstává především

⁴³⁹ Negativně je to hodnoceno např. na Slovensku. Bartovic, 2010, s. 51.

⁴⁴⁰ § 37 BE-JŘ1. Při velmi nízké aktivitě belgického parlamentu je ale jejich přínos neznatelný. Vos, Staelraeve, Devos, van Liefferinge, Schrijvers, 2007, s. 101-102. Podobný smysl má zřejmě úprava, podle které je evropský výbor v estonském parlamentu tvořen po jednom členovi z každého sektorového výboru. Kiiver, 2006b, s. 50-51.

⁴⁴¹ Srov. též Stuchlik, 2013, s. 429-432.

⁴⁴² Srov. i Auel, Raunio, 2012, s. 14-16.

⁴⁴³ Např. Belgie, Francie, Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, ale i česká Poslanecká sněmovna (§ 54 odst. 4 až 6 ve spojení s § 109a odst. 4 JŘPS).

⁴⁴⁴ Např. ve Španělsku není znám jediný případ, kdy by si plénium některé komory atrahovalo rozhodování v působnosti Smíšeného výboru. Sporadické je projednávání evropských věcí na plénu v české Poslanecké sněmovně i slovenské Národní radě. Bartovic, 2010, s. 54.

⁴⁴⁵ Český Senát (§ 119h JŘS), německá Spolková rada (§ 45d DE-JŘ2 pro záležitosti vyžadující urgentní nebo důvěrné projednání).

přijímání odůvodněných stanovisek.⁴⁴⁶ Úplné vyloučení pléna z projednávání návrhů právních aktů a nelegislativních dokumentů Komise včetně kontroly subsidiarity je vzácnější.⁴⁴⁷

Při úvahách o plenárním projednávání záležitostí EU je třeba mít na paměti, že významným prostředkem k plnění legitimizační funkce parlamentu je veřejnost a transparentnost jednání parlamentu.⁴⁴⁸ V případě projednávání vládních pozic k dokumentům EU to může narážet na potřebu vlády nezveřejňovat detailní stanoviska, kterých by mohli využít ostatní aktéři. Proto některé evropské výbory jednají zásadně neveřejně, což umožňuje i ministrům otevřenější komunikaci.⁴⁴⁹ V těchto podmínkách se ostatně vyvinul i dánský systém schvalování vládních mandátů, považovaný tradičně za velmi silnou formu kontroly. V posledním desetiletí se ale i dánský evropský výbor více otevírá veřejnosti. Jinou motivací pro vynechání pléna může být již zmiňovaná snaha nevystavovat vládu veřejné kritice. Důležitý je zde rozdíl mezi transparentností a publicitou. Jednání výboru nebude zpravidla přitahovat tolik mediální pozornosti jako jednání pléna, i když bude veřejně přístupné. Z hlediska transparentnosti je pak mnohem důležitější například zveřejňování zápisů z jednání, které je praxí i v některých výborech jednajících neveřejně.⁴⁵⁰ Obecně však lze říci, že větší pružnosti a účinnosti kontroly prováděné v evropském výboru je dosahováno na úkor její veřejnosti i širší informovanosti členů parlamentu. Tento rozpor je patrně neodstranitelný.⁴⁵¹ Problémy může působit zejména opozici. Ta však může vždy využít nástroje veřejné kontroly vlády v podobě interpelací.

T. Raunio je k potenciálu plenárních debat skeptický. Podle něj nevyvolají větší zájem občanů a v otázkách, na kterých panuje v parlamentu shoda, nejsou ani zajímavé.⁴⁵² P. Weber-Panariello naopak považuje veřejnost parlamentního jednání a časté zapojení pléna za nástroj vedoucí k politizaci evropských témat ve společnosti.⁴⁵³

⁴⁴⁶ Např. Estonsko, Finsko, Maďarsko, Nizozemí, Polsko, Spojené království.

⁴⁴⁷ Např. Bulharsko a Rakousko (podle § 74b AT-JŘI se zde plénum zaměřuje na obecné debaty o aktuálním vývoji EU).

⁴⁴⁸ Srov. Auerl, 2007; Auel, Benz, 2005, s. 387-388; Zier, 2005, s. 60 a násl.; Mayer, 2012, s. 116-118, 176 a násl.

⁴⁴⁹ Např. Finsko (čl. 50 FI-Ú), Maďarsko (§ 65 HU-JŘ), Švédsko (§ 10-11 SE-JŘ), podrobněji viz COSAC Twelfth Bi-annual Report 2009 11-12. Srov. též Buche, 2013, s. 377-378.

⁴⁵⁰ Auel, Raunio, 2012, s. 16-18, 21.

⁴⁵¹ Zier, 2005, s. 359.

⁴⁵² Raunio, 2009, s. 4-5. Plenární debaty podle něj nevyvolají větší zájem občanů a v řadě otázek, na kterých panuje v parlamentu shoda, nejsou ani zajímavé.

⁴⁵³ Weber-Panariello, 1995, s. 310.

Dle mého názoru je to spíše věc míry. Závažná témata si plenární projednání zaslouhují, pro detailní kontrolu jednotlivých dokumentů EU to není nezbytné.

4.3.4. Přístup k informacím a jejich zpracování

Zásadní podmínkou parlamentní kontroly je přístup k informacím, který má zmírnit informační asymetrii mezi orgány EU (a přeneseně vládou) a parlamentem. V této oblasti je patrná snaha vytvořit vhodné kontrolní podmínky již na úrovni unijního práva. Namísto rozmanitých národních předpisů o předávání dokumentů orgánů EU prostřednictvím vlády⁴⁵⁴ stvrdil PVP jejich přímé zasílání parlamentům ze strany orgánů EU.

Informační povinnosti orgánů EU vůči národním parlamentům jsou velmi rozsáhlé.⁴⁵⁵ Národním parlamentům jsou předávány všechny návrhy legislativních aktů, ať už pocházejí od kteréhokoli možného navrhovatele (čl. 2 PVP, čl. 3 a 4 PSP),⁴⁵⁶ a pozměněné návrhy legislativních aktů (čl. 4 PSP) včetně odůvodnění z hlediska zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5 PSP), dále podklady pro konzultace (zelené a bílé knihy a sdělení Komise), roční pracovní program Komise a jiné její nástroje legislativního plánování a politické strategie (čl. 1 PVP), legislativní usnesení Evropského parlamentu a postoje Rady (čl. 4 PSP), pořady jednání a výsledky zasedání Rady včetně zápisů ze zasedání, na nichž Rada jedná o návrzích legislativních aktů (čl. 5 PVP), návrhy na řádnou změnu smluv (čl. 48 odst. 2 SEU), návrhy na využití přechodových klauzulí (čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 6 PVP, čl. 81 odst. 3 SFEU), žádosti o členství (čl. 49 SEU), výroční zprávy Komise o používání čl. 5 SEU (čl. 9 PSP), výroční zprávy Účetního dvora (čl. 7 PVP), zvláštní upozornění na návrhy opatření podle čl. 352 SFEU (odst. 2), informace o provádění politik v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (čl. 70 SFEU), informace o jednáních stálého výboru Rady pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (čl. 71 SFEU) a konečně informace umožňující hodnocení činnosti Eurojustu (čl. 85 odst. 2 SFEU) a kontrolu Europolu (čl. 88 odst. 2 SFEU).

Řada dalších dokumentů je parlamentům k dispozici neformálně prostřednictvím databáze IPEX (viz dále) nebo z jiných v zásadě veřejných zdrojů (různé návrhy

⁴⁵⁴ Viz např. jednotlivé kapitoly in Maurer, Wessels, 2001.

⁴⁵⁵ Hölscheidt, 2008 uvádí, že národní parlamenty nemají možnost uplatnit svá práva na informace před Soudním dvorem. Zatím však nebyl důvod o takovém postupu uvažovat.

⁴⁵⁶ Návrhem legislativního aktu je v těchto ustanoveních myšlen návrh, který směřuje k přijetí legislativního aktu ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU, nikoli tedy návrh jakéhokoli právního aktu EU.

právních aktů, které nejsou akty legislativními, některé doprovodné a pracovní dokumenty, zejm. zprávy o posouzení dopadů, dále politické deklarace, dokumenty předsednictví apod.). Ne všechny jsou ale překládány do všech úředních jazyků, takže práce s nimi je spíše úkolem pro parlamentní administrativu.

Dle A. Maurera chybějí zvláštní informační povinnosti v oblasti koordinace hospodářských politik, sociální politiky, politiky zaměstnanosti, společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné obchodní politiky.⁴⁵⁷ Do určité míry to může být dáno povahou dokumentů, s nimiž se zde pracuje, avšak zejména v oblasti koordinačních pravomocí EU nelze dle mého názoru vzhledem k existenci procesu evropského semestru (viz kapitolu 6) o informačním deficitu hovořit. Nedostatečná informovanost panuje spíše o přípravě prováděcích aktů a aktů v přenesené působnosti (čl. 290 a 291 SFEU),⁴⁵⁸ které jsou však pro smysluplnou parlamentní kontrolu zpravidla příliš detailní, a především různých neformálních dokumentů vznikajících v průběhu legislativního procesu a v souvislosti s jednáním trialogů.

Druhým významným zdrojem informací je vláda, které vnitrostátní právo ukládá v tomto směru různé povinnosti. V závislosti na právní úpravě lze k získání informací o záležitostech EU využívat i obecné kontrolní nástroje, např. interpelace.⁴⁵⁹

Informace od vlády zahrnují různé souhrnné zprávy (výroční zprávy o vývoji EU, o implementaci práva EU, o žalobách podaných proti státu k Soudnímu dvoru, o finančních tocích mezi rozpočtem EU a veřejnými rozpočty v daném státě aj.) a především pak písemné informace k jednotlivým dokumentům EU či jednáním Rady, které slouží jako jeden z podkladů pro jednání parlamentu a jeho výborů.

Administrativně nejsnazší a nejotevřenější způsob informování parlamentu ze strany vlády spočívá v přístupu parlamentu do vládních databází týkajících se evropské politiky.⁴⁶⁰ Alternativně nebo kumulativně mohou být parlamentu předkládány zvláštní dokumenty zpracovávané vládou přímo pro parlament, a to buď automaticky, nebo na vyžádání (popř. v důsledku výběru dokumentu EU k projednání). Tyto dokumenty by měly zasadit unijní iniciativy do vnitrostátního kontextu a vyjadřovat (předběžné) stanovisko vlády, které hodlá hájit v Radě. Nejomezenější přístup k vládním dokumentům mají zřejmě parlamenty Řecka a Kypru, které v roce 2012 uváděly, že od

⁴⁵⁷ Maurer, 2012, s. 207-209.

⁴⁵⁸ Podrobněji se jim věnuje dánský parlament. Parlament DK, 2008, s. 7-8.

⁴⁵⁹ Např. v Rakousku ale existuje zvláštní úprava písemných interpelací v záležitostech EU (§ 31f AT-JŘI).

⁴⁶⁰ V roce 2012 takový přístup měla téměř polovina parlamentních komor. COSAC Secretariat, 2012a, s. 6.

vlády žádné dokumenty nedostávají.⁴⁶¹ Polský Senát si některé informace musel zajistit prostřednictvím přezkumu ústavnosti příslušné úpravy Ústavním tribunálem.⁴⁶²

Obsahem informací, stanovisek, memorand či mandátů pro jednání poskytovaných parlamentu vládou je zpravidla shrnutí obsahu dokumentu EU, k němuž se vztahují, vlastní stanovisko, posouzení dopadů na stát (právních, rozpočtových, hospodářských aj.), posouzení souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, postup a stav projednávání, postoje orgánů EU a ostatních členských států. Dále to může být minimální cíl vyjednávání, konkrétní požadované změny v návrhu právního aktu, návrhy vystoupení v Evropské radě, Radě a jejích orgánech apod. Mezi obsahem těchto dokumentů v jednotlivých státech jsou významné rozdíly.⁴⁶³ Úroveň informací poskytovaných vládou je ale spíše otázkou praxe, neboť jejich obsah je zpravidla předepsán dosti obecně. Velmi podrobnou a strukturovanou úpravu informačních povinností vlády nalezneme například v Dánsku (kdy a komu předložit jaký dokument, co má být jeho obsahem).⁴⁶⁴

Vládní dokumenty jsou samozřejmě zpracovány až s určitým prodlením po vydání dokumentu EU, které může být různě dlouhé v závislosti na postupech uvnitř exekutivy a na obsahu a významu dokumentu, k němuž se vládní zpráva vztahuje. Proto bývá pro jejich předložení vnitrostátně stanovena lhůta. V případě jejího nerespektování je ale možné vládu sankcionovat jedinež prodlužováním parlamentní výhrady (viz kapitolu 4.6.2). Nebezpečím, které zdá se není jen hypotetické, je i zamlčování nebo překrucování některých informací vládou, což parlament často jen obtížně odhalí.⁴⁶⁵ Má-li parlament přístup přímo do vládních databází, toto nebezpečí do značné míry pomíjí. Důležitá je i ne vždy výslovně zakotvená povinnost vlády informovat parlament o změně původního stanoviska nebo podávat jiné průběžné zprávy⁴⁶⁶ a informovat parlament o tom, jak bylo jeho stanovisko zohledněno v průběhu jednání, což musí být sledováno zejména tam, kde je vláda povinna se stanoviskem parlamentu řídit.

⁴⁶¹ Tamtéž, s. 4. Viz též Karlas, 2011, s. 82-84.

⁴⁶² Rozhodnutí polského Ústavního tribunálu sp. zn. K 24/04 ze dne 12. 1. 2005. K tomu Lazowski, 2007, s. 212-214. Ústavní tribunál zde musel řešit otázku, zda projednávání návrhů právních aktů EU a s tím související informační povinnosti vlády spadá podle ústavy pod kontrolu vlády, která je vyhrazena Sejmu, nebo je lze považovat za legislativní činnost, které se účastní obě komory. Většina soudců se přiklonila k druhému názoru.

⁴⁶³ Např. Mayer, 2012, s. 509-514.

⁴⁶⁴ Parlament DK, 2008, s. 16-20, 25-28; Buche, 2013, s. 380-382.

⁴⁶⁵ Např. Besselink, van Mourik, 2012, s. 43.

⁴⁶⁶ Např. Bulharsko (§ 112 BG-JŘ), Chorvatsko (§ 6 HR-ZEU), Maďarsko (§ 66 HU-ZNS), Polsko (§ 12 PL-ZEU).

Prostřednictvím vlády mohou být parlamentu předávány i některé další dokumenty orgánů EU, například přípravné dokumenty a závěry Rady a Evropské rady, ale i zápisy z pracovních skupin Rady, z Výboru stálých zástupců či z trialogů.⁴⁶⁷ Přístup k těmto informacím už ale není pravidlem. Některé informace, zejména před jednáním orgánů EU, jsou z důvodu důvěrnosti a často i časového tlaku poskytovány alespoň ústně při jednání.⁴⁶⁸

Významnou informační roli dále plní i meziparlamentní spolupráce, přímá jednání se členy Komise nebo kontakty s předsednictvím, např. představení programu předsednictví velvyslancem předsedajícího státu v evropském výboru, které je praxí v Parlamentu ČR.

Široký přístup k informacím vyvolává nutnost jejich selekce a efektivního zpracování. Některé parlamenty využívají pro předvýběr významných dokumentů EU k projednání každoroční pracovní program Komise. Na jeho základě si mnohdy sestavují vlastní pracovní programy pro evropskou agendu.⁴⁶⁹ Jiné parlamenty alespoň neformálně informují ostatní o tom, které iniciativy Komise považují za hodné zvláštní pozornosti. Smyslem takové praxe je koordinovat parlamentní kontrolu a její priority. Problémem je především v posledních letech stručný a velmi obecný popis položek v pracovním programu, který neumožňuje důkladně posoudit jejich význam nebo citlivost z hlediska zásady subsidiarity. V období zkušebních testů subsidiarity byl pracovní program využíván rovněž pro výběr předloh ke koordinovaným testům subsidiarity v rámci COSAC.

Selekci a zpracování informací je proto třeba provádět průběžně. K tomu slouží primárně administrativní a odborné zázemí parlamentu a jeho orgánů, ale také klubů. Obvyklý počet pracovníků parlamentu pro administrativní a odborné zajištění projednávání otázek EU se pohybuje mezi pěti a jedenácti. Velké komory ale mívají i mnohem větší personální kapacity.⁴⁷⁰ Výrazné rozdíly pak zřejmě panují u parlamentních klubů.

⁴⁶⁷ Např. Itálie (§ 4 IT-ZEU).

⁴⁶⁸ Např. Rakousko (§ 6 AT-ZEU).

⁴⁶⁹ Mezi státy s výslovnou právní úpravou v tomto smyslu patří Bulharsko (§ 111 BG-JŘ), Chorvatsko (§ 5 HR-ZEU), Rumunsko (§ 4 RO-ZEU). V Litvě se jednotlivým položkám v pracovním programu přiřazuje různý stupeň priority, což má důsledky pro rozsah informační povinnosti vlády (§ 180-4 LT-JŘ).

⁴⁷⁰ COSAC Secretariat, 2013b, s. 19.

Byrokratizace projednávání evropských záležitostí může být vnímána problematicky, ale je do značné míry nevyhnutelná.⁴⁷¹ V poslední době se tomuto jevu věnuje i politologický výzkum,⁴⁷² avšak zatím s nepříliš zajímavými výsledky. Například zjištění, že v drtivé většině parlamentů se administrativa svými doporučeními podílí na výběru dokumentů k projednání, což je hodnoceno jako její silná role (nastolování agendy),⁴⁷³ není překvapivé vzhledem k tomu, že členové parlamentu nemohou množství dokumentů proudící z EU reálně ani projít a jen u menšiny dokumentů má smysl uvažovat o projednání. Je-li doporučení odborného zázemí činěno v tomto kontextu, nelze v tom spatřovat významnou ingerenci do politického rozhodování.

S výjimkou čistě administrativní práce provádí parlamentní zázemí filtraci a třídění informací, činí procedurální a věcná doporučení či upozornění a případně též kriticky analyzuje projednávané dokumenty, na vyžádání obstarává další informace či nastiňuje možnosti argumentace podle zvoleného politického přístupu. Přispívá ke zmírnění informační asymetrie mezi vládou a parlamentem. Působení parlamentní administrativy v tomto smyslu nepovažuji za problematické, neboť všechna rozhodnutí nadále činí parlament a jeho orgány.⁴⁷⁴

4.4. Změny primárního práva

4.4.1. Řádný postup pro přijímání změn smluv

Otázka změn primárního práva klasickou formou, tedy novými smlouvami, se dotýká především mezinárodněprávní a vnitrostátní úpravy uzavírání a ratifikace mezinárodních smluv. V případě mezinárodních smluv, jimiž dochází k přenosu pravomocí na integrační uskupení, nejsou výjimkou zvláštní požadavky: udělení souhlasu nebo přijetí ratifikačního zákona parlamentem, často kvalifikovanou většinou, obligatorní, fakultativní nebo ad hoc referendum. K tomu již existuje bohatá literatura.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ Srov. i Mayer, 2012, s. 509-514.

⁴⁷² Např. Högenauer, Neuhold, 2013; Gattermann, Högenauer, Huff, 2013; Christiansen, Högenauer, Neuhold, 2012; Strelkov, 2015.

⁴⁷³ Högenauer, Neuhold, 2013.

⁴⁷⁴ Z tohoto hlediska je zvláštní například procedura kontroly subsidiarity ve slovinském Státním shromáždění, kde parlamentní legislativa závazně posuzuje naplnění podmínek pro přijetí odůvodněného stanoviska (§ 154m SI-JŘ1).

⁴⁷⁵ Jen v ČR viz bibliografie v komentářích k čl. 10a Ústavy ČR.

Prostor pro zkoumání role národních parlamentů (alespoň z hlediska práva) je zde poměrně malý, a proto se jím nebudeme podrobně zabývat. Uzavírání mezinárodních smluv je klasickým procesem diplomatického vyjednávání bez přímé účasti parlamentu, který však nepochybně může prostřednictvím informací od vlády sledovat průběh. Výslednému mnohostrannému kompromisu se parlament zpravidla podvolí, nechce-li desavuovat vládu.⁴⁷⁶ V závislosti na existenci a pravomoci ústavního soudnictví v tom kterém státě však může nesouhlasící parlamentní menšina či pochybující část většiny iniciovat soudní přezkum souladu smlouvy, popř. ratifikačního aktu s ústavou.⁴⁷⁷ Důvodem nemusí být pevné přesvědčení o protiústavnosti smlouvy, ale třeba jen dílčí pochybnosti vyžadující interpretační vyjasnění ze strany orgánu k tomu povolanému.⁴⁷⁸ Jinou možností je přesun ratifikačního rozhodnutí na referendum, což může (záměrně nebo ne) působit i jako trumf při vyjednávání (ratifikace Lisabonské smlouvy v Irsku a přijetí protokolu chránícího irské zájmy).

Co však za pozornost jistě stojí, je instituce konventu, která mění tradiční postup změny smluv, a možnost zjednodušené změny smluv.

4.4.2. Konvent

Návrh na změnu smluv může předložit vláda kteréhokoli členského státu, Evropský parlament nebo Komise. Každý návrh se oznamuje vnitrostátním parlamentům. Proces řádné změny smluv formálně začíná přijetím „kladného rozhodnutí“ Evropské rady k předloženému návrhu, na které navazuje svolání konventu předsedou Evropské rady. Evropská rada však může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu prostou většinou rozhodnout, že konvent nesvolá, pokud to není odůvodněné rozsahem navrhovaných změn. Byl-li konvent svolán, přezkoumá návrhy změn a přijme konsensem doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států. Nebyl-li svolán, vymezí „mandát“ pro mezivládní konferenci sama Evropská rada. Teprve mezivládní konference formálně dohodne změny smluv, které vstoupí v platnost

⁴⁷⁶ Mayer, 2012, s. 82-83, Dann, 2004, s. 221-223.

⁴⁷⁷ Extrémně široký přístup k takové soudní kontrole připouští Spolkový ústavní soud, což je předmětem nikoli nedůvodné kritiky. Srov. Tomuschat, 2010, s. 264-265.

⁴⁷⁸ Srov. Kysela, 2009, s. 49-50. Navrhovatelé se také mohou domnívat, že podmínkou ústavní konformity ratifikace smlouvy je přijetí navazující vnitrostátní úpravy upravující pravomoci a postupy ústavních orgánů. Tak tomu bylo i v ČR. Zde však Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/09 *Lisabonská smlouva II*, bod 134 uvedl, že „nemůže být důvodem rozporu samotné Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky absence kontrolních mechanismů, které samotná Lisabonská smlouva nijak neomezuje“.

po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 48 odst. 1 až 4 SEU).

Vidíme, že právní úprava konventu je útržkovitá. Dle čl. 48 odst. 3 SEU je složen ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise. O poměrech a počtech jednotlivých skupin členů však smlouva mlčí. Není zřejmé, do jaké míry je konvent vázán předloženým návrhem změn, tedy zda může doporučit mezivládní konferenci i přijetí změn, které v původním návrhu nefigurovaly. Kromě požadavku konsensu nejsou nijak upraveny procesní otázky, byť lze argumentovat, že jednomyslnost takto početného tělesa již racionální rozhodovací postupy do značné míry vylučuje. Rovněž je nejasné kritérium rozsahu změn, které umožňuje konvent nesvolat (popř. přezkoumatelnost jeho dodržení), zejména v kontextu velmi širokých podmínek, kdy lze smlouvy měnit zjednodušeným způsobem. V minulosti byly smlouvy měněny vždy buď komplexně, nebo naopak pouze kvůli jedinému ustanovení. Tyto nejasnosti ponechávají velký manévrovací prostor především Evropské radě, která i o nesvolání konventu rozhoduje prostou většinou. Je zde pouze vzor Konventu o budoucnosti EU, který je využitelný, pokud jde o složení a zadání konventu, méně již o procedury. K závěrečné zprávě předsednictva Konventu o budoucnosti EU⁴⁷⁹ bylo totiž přiloženo menšinové stanovisko, které uvádělo, že konvent nedodržel demokratické procedury rozhodování, nebyli na něm reprezentováni voliči odmítající hlubší integraci, návrhy členů konventu nebyly překládány a distribuovány, delegáti přistupujících států byli prakticky vyloučeni z rozhodování a na konventu se nehlasovalo.⁴⁸⁰

Nesporné je, že rozhodující slovo má v celém procesu až mezivládní konference, která posoudí doporučení konventu, a následně orgány členských států rozhodující o ratifikaci smlouvy. Toto je nevyhnutelným důsledkem současné koncepce přenosu veřejné moci členskými státy na EU při zachování suverenity členských států. V praxi asi nebude důvod, aby se konference, jejíž členové byli zároveň účastníky konventu, od jeho doporučení radikálně odchylovala. K významným dílčím změnám ale dojít pochopitelně může. Konvent by se však neměl stylizovat do role jakéhosi ústavodárného shromáždění, neboť jeho legitimita je vzhledem ke způsobu kreace i rozhodování velmi omezená. Národní parlamenty by si zároveň měly uvědomit, že

⁴⁷⁹ Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council. CONV 853/03 z 18. 7. 2003.

⁴⁸⁰ Srov. též Reschová, 2003, s. 148.

konventem proces přijímání změn nekončí. Projednávat lze s vládou i přípravu mezivládní konference.

Institut konventu je svým způsobem i naplněním dlouholetých úvah o vytvoření zvláštního unijního orgánu tvořeného národními parlamenty. Ačkoli byla „metoda konventu“ i v odborné literatuře vyzdvižována jako uskutečnění demokratické deliberace s potenciálem stát se novým modelem pro tvorbu primárního práva, realita jednání Konventu o budoucnosti EU byla těmto ideálům vzdálena. Spíše než přesvědčování se racionálními argumenty bylo možné pozorovat tvrdé prosazování zájmů mocensky nejsilnějších aktérů i pomocí manipulativní argumentace.⁴⁸¹ Význam konventu spočívá v tom, že alespoň teoreticky umožňuje transparentnější prezentaci argumentů a odůvodnění návrhů než tajná diplomatická jednání. Bude budit více pozornosti a má potenciál skrze národní parlamenty přenést evropskou debatu do členských států.⁴⁸² Proto je vesměs považován za pozitivní prvek pro budoucí projednávání změn primárního práva.⁴⁸³

Konvent může dodat změnám primárního práva určitou vyšší legitimitu, ovšem jen pokud bude působení zástupců národních parlamentů (a v zásadě i zástupců vlád) věcně vycházet z výsledků informované parlamentní debaty na národní úrovni, bude jejich parlamenty kontrolováno a zároveň bude mít jednání a usnášení konventu jasná a férová procesní pravidla. Důležitá bude i koordinace a sdílení informací mezi parlamentem a vládou, neboť delegovaní poslanci nebudou mít takovou expertní a administrativní podporu jako členové vlád.⁴⁸⁴

O Konventu o budoucnosti EU se uvádí, že podobně jako v případě Assizes se delegáti národních parlamentů přes svou početní převahu nedokázali zkoordinovat a převzít vůdčí úlohu.⁴⁸⁵ Je ale třeba vidět, že jejich posláním nebyla vzájemná koordinace, nýbrž (spolu s vládami) reprezentace vlastních států. Ke koordinaci může v budoucnosti dojít v otázkách, které se budou týkat právě národních parlamentů, neboť s nimi budou mít účastníci konventu vlastní zkušenost. Určitou naději skýtá i fakt, že případného dalšího konventu se řada států bude poprvé účastnit v postavení již přece jen zkušenějšího člena EU a nikoli kandidáta.

⁴⁸¹ Karolewski, 2011 a díla tam citovaná.

⁴⁸² Srov. Benz, 2009. Problémem ovšem je, že tato debata se bude nutně zaměřovat spíše na procedury než na politický obsah.

⁴⁸³ Např. Mayer, 2012, s. 90; Hölscheidt, 2008, s. 262; Benz, 2009.

⁴⁸⁴ Srov. Dann, 2004, s. 221-223; Mayer, 2012, s. 85-86.

⁴⁸⁵ Mayer, 2012, s. 85-86; Zier, 2005, s. 353.

Konvent je okrajově i předmětem vnitrostátní právní úpravy. V některých státech je zvláště upraven způsob volby delegace na konvent.⁴⁸⁶ V ostatních by se postupovalo podle obecných pravidel. Specifickou úpravu pak má Polsko, kde se musí vláda před přijetím rozhodnutí o nesvolání konventu poradit s parlamentem a má vycházet ze stanoviska Sejmu (§ 16 PL-ZEU).

4.4.3. Zjednodušený postup pro přijímání změn smluv

Podle čl. 48 odst. 6 SEU může Evropská rada přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí SFEU (čl. 26 až 197, spadá sem většina unijních politik). Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí. Rozhodnutí nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii smlouvami a vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Výše uvedená úprava nastoluje otázku, jak vykládat podmínku, že zjednodušenou změnou nesmí dojít k rozšíření pravomocí EU. Zjednodušená změna smluv může sloužit nejen ke změnám rozhodovacích procedur nebo k navrácení pravomocí členskými státy, ale také ke změnám hmotněprávních ustanovení (např. pravidla státní podpory a hospodářské soutěže, cíle jednotlivých politik). Posoudit, zda tím nedochází k rozšíření pravomocí EU, nemusí být snadné. Nedomnívám se například, že by změna cílů určité politiky nemohla znamenat rozšíření pravomocí EU, jak uvádí P. Svoboda.⁴⁸⁷ Přezkoumávat to může Soudní dvůr EU, což se již stalo v dosud jediném případě aplikace čl. 48 odst. 6 SEU, jímž byla změna čl. 136 SFEU.⁴⁸⁸

Druhou otázkou je, co přesně znamená schválení rozhodnutí členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Z účelu právní úpravy lze dovodit, že čl. 48 odst. 6 SEU umožňuje vnitrostátnímu zákonodárci (ústavodárci) stanovit pro schválení tohoto rozhodnutí mírnější požadavky než pro řádnou změnu smluv.⁴⁸⁹ Ačkoli je zjednodušená změna smluv formálně rozhodnutím Evropské rady, z materiálního hlediska představuje

⁴⁸⁶ Lucembursko (§ 168 LU-JŘ), Polsko (§ 148cf PL-JŘ1), Švédsko (§ 10-7 SE-JŘ).

⁴⁸⁷ Svoboda, 2011. Bude-li například cíl formulován obecněji, nebo budou-li doplněny nové dílčí cíle, rozšiřuje se tím faktická působnost právního základu. Samozřejmě bude možné v takovém případě argumentovat, že jde jen o zpřesnění, ale proč by potom bylo třeba měnit smlouvy? S P. Svobodou naopak souhlasím v tom, že změny rozhodovacích procedur nelze považovat za rozšíření pravomocí EU.

⁴⁸⁸ Rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU, ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro. Rozsudek Soudního dvora EU C-370/12 *Pringle* [2012] ECR I-756. Cílem této změny bylo výslovně připustit vznik Evropského stabilizačního mechanismu mimo rámec práva EU, aby nevznikly spory o jeho souladu s právem EU.

⁴⁸⁹ Srov. Syllová, 2014, s. 136.

mezinárodní smlouvu.⁴⁹⁰ Při absenci výslovné vnitrostátní úpravy by se tedy zřejmě použila obecná úprava přijímání mezinárodněprávních závazků. Záruka, že na základě čl. 48 odst. 6 SEU nedojde k rozšíření pravomocí EU, může vést k uplatnění mírnější ratifikační procedury ve státech, které rozlišují různé kategorie mezinárodních smluv podle toho, zda jimi dochází k přenosu pravomocí. Tyto úvahy potvrdila praxe při schvalování změny čl. 136 SFEU.⁴⁹¹

Některé státy k čl. 48 odst. 6 SEU přijaly právní úpravu, v níž výslovně odkázaly na režim mezinárodních smluv.⁴⁹² Jiné státy stanovily požadavek schválení rozhodnutí Evropské rady zákonem,⁴⁹³ popř. za určitých podmínek i referendem.⁴⁹⁴ V tomto kontextu je ojedinělá úprava v České republice, která podmiňuje již hlasování zástupce v Evropské radě pro návrh zjednodušené změny smluv předchozím souhlasem obou komor a následně upravuje parlamentní schválení přijatého rozhodnutí.⁴⁹⁵ Jsou tím stanoveny přísnější požadavky než u řádné změny smluv.

Zjednodušená změna smluv představuje prvek flexibility, avšak z hlediska požadavku parlamentního spolurozhodování o ratifikaci mezinárodních smluv není problematická, neboť ponechává členským státům volný prostor pro vlastní právní úpravu. Za pozornost stojí, že na rozdíl od řádné změny smluv minimalizuje zapojení Evropského parlamentu.

4.5. „Evolutivní klauzule“ a související vnitrostátní úprava

Lisabonská smlouva výrazně rozšířila skupinu různorodých ustanovení, která umožňují formální či materiální změny primárního práva bez dodržení klasického postupu sjednávání a ratifikace mezinárodní smlouvy.

V některých případech právo EU počítá s určitou formou spolurozhodování národních parlamentů, v jiných nikoli. To vede ke zmenšení kontroly národních parlamentů nad dalším vývojem integrace. V některých členských státech proto byla přijata kompenzační vnitrostátní úprava podmiňující kladné hlasování zástupce státu

⁴⁹⁰ Pítrová 2014 35-39

⁴⁹¹ Zejména státy postrádající výslovnou úpravu s rozhodnutím zacházely jako s mezinárodní smlouvou. Viz databázi *Constitutional Change through Euro Crisis Law. A Multi-level Legal Analysis*. EUI, 2015 [2015-03-15]. <<http://eurocrisislaw.eui.eu/topic/tfeu/>>

⁴⁹² Kromě ČR například Polsko a Rakousko.

⁴⁹³ Německo (§ 2 DE-ZOI), Itálie (§ 11 IT-ZEU).

⁴⁹⁴ Spojené království (§ 3 a násl. UK-ZEU).

⁴⁹⁵ Předchozí souhlas upravuje § 109i písm. b) JŘPS a § 119k písm. b) JŘS. Následné schválení § 109l JŘPS (pro projednávání rozhodnutí platí obdobně postup pro mezinárodní smlouvy), § 119o JŘS (rozhodnutí se projednává jako mezinárodní smlouva).

v Evropské radě či Radě při využívání těchto „evolutivních klauzulí“ předchozím souhlasem parlamentu s obsahem navrženého rozhodnutí.⁴⁹⁶ Jiné státy na tyto změny nijak nereagovaly.

Podrobnou právní úpravu odpovídající striktnímu přístupu k rozhodování o podmínkách výkonu pravomocí přenesených na EU nalezneme v Německu a ve Spojeném království, ale také například v České republice nebo v Polsku.

V případě Německa vyplývá z rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, který většinu evolutivních ustanovení právě s ohledem na zachování kontroly parlamentu nad postupem integrace podřídil předchozímu souhlasu o různé intenzitě (od zákona přijímaného kvalifikovanou většinou až po usnesení Spolkového sněmu).⁴⁹⁷ Uvádělo se, že se tím odstraňuje pružnost zamýšlená dynamickými ustanoveními smluv.⁴⁹⁸ Naopak Ústavní soud ČR konstatoval, že úprava participace parlamentu je věcí zákonodárce. Argumentem pro ústavnost evolutivních klauzulí byla zřejmě i skutečnost, že výslovně předpokládají nebo alespoň nevylučují navazující vnitrostátní úpravu.⁴⁹⁹

Ještě dále ale jde právní úprava ve Spojeném království, která i některé relativně malé kompetenční posuny potenciálně podrobuje referendu, což se i z hlediska nákladů nejeví jako zcela smysluplné.⁵⁰⁰ Důvodem je silný politický kontext britského zákona o EU z roku 2011 (UK-ZEU) související s úvahami o optimální míře účasti Spojeného království na evropské integraci. M. Kindlová upozorňuje na paradox, že tento zákon, který měl mimo jiné potvrdit suverenitu parlamentu, ji zaváděním obligatorních referend spíše zpochybňuje.⁵⁰¹ Dle P. Craiga má požadavek referenda v některých případech obstrukční charakter a blíží se kladení nesmyslných podmínek, které nemají žádnou oporu v rozhodovacím procesu podle smluv.⁵⁰² Tato kritika je relevantní, nicméně v souladu s doktrínou parlamentní suverenity patrně může být zákon prostou většinou kdykoli změněn, a to i s ohledem na konkrétní připravované rozhodnutí.

⁴⁹⁶ V českém kontextu se někdy o předchozím souhlasu hovoří jako o tzv. vázaném mandátu, např. Král, 2010, s. 15, 24, 30. To ale nepovažuji za zcela přesné. Srov. i Pítrová, 2014, s. 42-43. Nejde totiž o schvalování mandátu pro vyjednávání, nýbrž o prosté rozhodnutí, zda zástupce státu smí nebo nesmí hlasovat pro přijetí určitého rozhodnutí.

⁴⁹⁷ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, *Lissabon*, odst. 411-420.

⁴⁹⁸ Calliess, 2009b, s. 32; Kiiver, 2009, s. 1296.

⁴⁹⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 *Lisabonská smlouva I*, body 153, 165-167, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 *Lisabonská smlouva II*, bod 134. Pokus skupiny senátorů o dosažení obdobného výkladu, jaký podal německý ústavní soud, byl tím českým odmítnut. Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/09 ze dne 6. 10. 2009.

⁵⁰⁰ Srov. zejm. Craig, 2011, s. 1915-1944; Murkens, 2013, s. 13.

⁵⁰¹ Kindlová, 2014, s. 224-230; Murkens, 2013.

⁵⁰² Craig, 2011, zejm. s. 1929-1931.

Nyní se podíváme na jednotlivé případy evolutivních ustanovení primárního práva.

4.5.1 Přechodové klauzule

Mezi přechodové klauzule (překlenovací ustanovení, *passerelle clauses*) je řazeno několik ustanovení umožňujících jednomyslným rozhodnutím Evropské rady nebo Rady stanovit, že se při používání určitých kompetenčních ustanovení smluv do budoucna přejde z jednomyslného rozhodování Rady na rozhodování kvalifikovanou většinou nebo ze zvláštního legislativního postupu na řádný (v němž Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou a společně s Evropským parlamentem – čl. 294 SFEU).

Obecná přechodová klauzule v čl. 48 odst. 7 SEU umožňuje Evropské radě se souhlasem Evropského parlamentu rozhodnout o přechodu ke kvalifikované většině v určité oblasti nebo v určitém případě uvedeném v hlavě V SEU (vnější činnost EU) nebo kdekoli ve SFEU⁵⁰³ a dále rozhodnout o přechodu k řádnému legislativnímu postupu v případech, kdy SFEU stanoví zvláštní legislativní postup. Iniciativa Evropské rady podle tohoto ustanovení se oznámí vnitrostátním parlamentům. Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí Evropské rady se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada rozhodnutí přijmout. Toto právo veta národních parlamentů se někdy označuje jako „červená karta“.⁵⁰⁴

První zvláštní přechodovou klauzulí je čl. 81 odst. 3 SFEU, který umožňuje Radě rozhodnout, které aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem budou upravovány řádným legislativním postupem namísto zvláštního. I zde se návrh rozhodnutí postoupí vnitrostátním parlamentům, z nichž kterýkoli smí do šesti měsíců rozhodnutí vetovat. Není-li nesouhlas vysloven, může Rada rozhodnutí přijmout.

Zbýlé přechodové klauzule již mechanismus parlamentního veta nezahrnují. Umožňují přechod ke kvalifikované většině v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 31 odst. 3 SEU) a při přijímání nařízení o víceletém finančním rámci (čl. 312 odst. 2 SFEU), přechod k řádnému legislativnímu postupu u některých otázek pracovněprávní a sociálněprávní ochrany pracovníků (čl. 153 odst. 2 SFEU) a u značné části kompetencí EU v oblasti životního prostředí (čl. 192 odst. 2 SFEU) a

⁵⁰³ S výjimkami uvedenými v čl. 353 SFEU.

⁵⁰⁴ Pítrová, 2010, s. 77; Král, 2010, s. 31. Navazuje se tím na debaty o parlamentní kontrole subsidiarity na Konventu o budoucnosti EU.

přechod ke kvalifikované většině nebo řádnému legislativnímu postupu v rámci probíhající posílené spolupráce (čl. 333 SFEU; tato změna se vztahuje vždy pouze na státy, které se dané posílené spolupráce účastní – jen ony o ní také hlasují).

Přechodové klauzule umožňují změnu smlouvami stanovených rozhodovacích postupů, tedy něco, čeho by při jejich neexistenci nebylo možné docílit sekundárním právem. Lze je tedy považovat za (materiální) nepřímou novelizaci primárního práva.⁵⁰⁵ Na rozdíl od zjednodušené změny smluv nevyžadují následné vnitrostátní schválení. U prvních dvou je to částečně kompenzováno právem kteréhokoli parlamentu vetovat chystané rozhodnutí, u zbylých pěti nikoli.

Navazující vnitrostátní úpravu nalezneme v poměrně velkém počtu členských států. Většina pouze odkazuje na unijní úpravu nesouhlasu podle čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU a stanoví, že o tom rozhoduje plénum.⁵⁰⁶ Státy s dvoukomorovým parlamentem musely řešit otázku možného rozporu názorů komor. Dle J. Syllové by zde bylo možné na základě extenzivního výkladu čl. 8 PVP (ve vazbě na čl. 6 PVP) dospět k závěru, že právo EU svěřuje veto kterékoli komoře národního parlamentu.⁵⁰⁷ Domnívám se, že jde o věc vnitrostátního rozhodnutí. V některých státech se vyžaduje k vyslovení nesouhlasu shoda obou komor,⁵⁰⁸ jinde může rozhodnutí vetovat kterákoli komora.⁵⁰⁹

Některé členské státy vnitrostátně posílily parlamentní kontrolu přechodových klauzulí stanovením podmínky předchozího souhlasu (která je přísnější než právo předchozího nesouhlasu) a především rozšířením tohoto požadavku i na zbylých pět přechodových klauzulí. Logika takového kroku spočívá v úvaze, že využitím přechodové klauzule se státy do budoucna vzdávají práva veta plynoucího z jednomyslného rozhodování v Radě. Tím se logicky oslabuje i další parlamentní kontrola. Přechodové klauzule se přitom vztahují na otázky zcela zásadního významu (stačí zmínit jen víceletý finanční rámec). Na druhou stranu lze argumentovat i tak, že

⁵⁰⁵ Pítrová, 2014, s. 40. Srov. rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, *Lissabon*, odst. 319-320. Naopak český Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 *Lisabonská smlouva I*, body 162, 163 uvádí, že nejsou formálně novelizacemi smluv, což dokládá i možnost jejich přezkumu Soudním dvorem EU.

⁵⁰⁶ Estonsko (§ 152-8 EE-JŘ), Finsko (§ 32 FI-JŘ), Chorvatsko (§ 12 HR-ZEU), Litva (§ 180-5 LT-JŘ), Maďarsko (§ 134/F HU-JŘ), Slovinsko (§ 154o a § 154p SI-JŘ), Švédsko (§ 10-8 SE-JŘ).

⁵⁰⁷ Srov. Syllová, 2010, s. 180, která uvádí, že na základě extenzivního výkladu čl. 8 PVP lze dospět k závěru, že právo EU svěřuje veto kterékoli komoře národního parlamentu.

⁵⁰⁸ Francie (čl. 88-7 FR-Ú), Itálie (§ 11 IT-ZEU), Rakousko (čl. 23i AT-Ú), Španělsko (§ 11 ES-ZSV).

⁵⁰⁹ Česká republika [formou neudělení předchozího souhlasu § 109i písm. c) a d) a § 109k odst. 4 JŘPS, § 119m JŘSJ], Irsko (§ 7 IE-ZEU), Německo (§ 10 DE-ZOI, Spolková rada může rozhodnutí vetovat, pouze dotýká-li se kompetence zemí), Polsko (§ 148ca a § 148cb PL-JŘ1, § 75f a § 75g PL-JŘ2, v případě Senátu je pro přijetí veta stanoven požadavek absolutní většiny).

případné využití přechodových klauzulí je již pokryto samotnou ratifikací Lisabonské smlouvy, neboť již z ní je zřejmé, jakého okruhu otázek se takové rozhodnutí může týkat a jaké budou jeho důsledky.⁵¹⁰ Tak zřejmě uvažoval zákonodárce ve většině členských států.

M. Niedobitek zpochybnil možnost stanovit u přechodových klauzulí vnitrostátně požadavek předchozího souhlasu parlamentu s hlasováním vlády v Evropské radě či Radě. Právo EU totiž podle něj v těchto případech upravuje ingerenci parlamentu vyčerpávajícím způsobem (proč by jinak někde stanovovalo požadavek schválení v souladu s vnitrostátními předpisy a jinde jen právo veta).⁵¹¹ Tento výklad nepovažuji za přesvědčivý s ohledem na princip zastupitelské demokracie a uznání odpovědnosti členů Evropské rady a Rady parlamentům nebo občanům (čl. 10 SEU). Předchozí souhlas nemodifikuje parlamentní veto, protože se vztahuje k tvorbě vůle členského státu v Evropské radě, resp. v Radě. Nelze po mém soudu dovozovat, že by tato vůle nesměla být v konkrétních případech tvořena na základě rozhodnutí parlamentu, stanoví-li právo EU jinou možnost jeho zapojení. Stanovení (rozumných) kompenzačních podmínek pro uplatnění přechodových klauzulí proto nelze brát z moci vnitrostátního zákonodárce. Požadavek předchozího souhlasu rovněž na rozdíl od veta vyžaduje parlamentní projednání návrhu rozhodnutí, a tedy předpokládá debatu. Dále řeší situace, kdy parlament nebude schopen v šestiměsíční lhůtě návrh rozhodnutí projednat, popř. se nesejde, bude delší dobu rozpuštěn apod.

Požadavek předchozího souhlasu má v různých státech různý rozsah. V Dánsku a v Rakousku se vztahuje pouze na rozhodování Evropské rady podle čl. 48 odst. 7 SEU,⁵¹² v České republice, Irsku, Polsku a Německu pak na všechny přechodové klauzule.⁵¹³ Nejprísnejší právní úpravu má Spojeném království, kde se u všech přechodových klauzulí vedle předchozího souhlasu daného zákonem vyžaduje ještě souhlas v referendu (čl. 6, 7 a 9 UK-ZEU).

⁵¹⁰ Srov. Pítrová, 2014, s. 40.

⁵¹¹ Niedobitek, 2011, s. 173-174.

⁵¹² § 1 DK-RLS, čl. 23i AT-Ú (v Rakousku se požaduje zmocnění pro spolkového kancléře udělené dvoutřetinovou většinou členů Národní rady se souhlasem Spolkové rady).

⁵¹³ § 109i JŘPS, § 119k až § 119n JŘS, který zároveň u přechodových klauzulí s vetem umožňuje Senátu vyslovit přímo nesouhlas, jenž má účinky veta (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 162/2009 Sb., „lisabonské novele“ jednacích řádů), čl. 27 odst. 8 IE-Ú, který hovoří obecně o předchozím souhlasu s rozhodnutími, jimiž se přechází ke kvalifikované většině nebo řádnému legislativnímu postupu, § 14 PL-ZEU vyžadující přijetí zákona určujícího pozici vlády pro hlasování a § 4 až 6 DE-ZOI, které pro přechodové klauzule s unijním vetem vyžadují přijetí zákona podle čl. 23 odst. 1 DE-Ú a pro ostatní usnesení Spolkového sněmu, popř. i Spolkové rady, dotýká-li se věc kompetence zemí.

Ačkoli lze přechodové klauzule považovat za prvek flexibility, jejich reálná využitelnost je dle mého názoru nízká. Při komplexní revizi smluv jsou přechody ke kvalifikované většině nebo postupu se silnějším vlivem Evropského parlamentu součástí balíčku změn, takže zpravidla nejsou jednotlivě zpochybňovány. Bude-li ale taková změna navrhována izolovaně na základě přechodové klauzule, vyvstane otázka, jaký je její účel, jakému konkrétnímu rozhodnutí, které by v případě nutnosti jednomyslné shody nemuselo být přijato, se má umést cesta. Dotčené státy pak těžko budou hlasovat pro oslabení své vlastní pozice, byť asi nelze vyloučit, že takový ústupek učiní výměnou za prosazení jiných svých požadavků.

4.5.2. Akty, jejichž vstup v platnost je podmíněn schválením členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy

Tato skupina zahrnuje ustanovení smluv umožňující Radě jednomyslné přijetí určitého rozhodnutí s dodatkem, že toto rozhodnutí „vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy“. Jedná se tedy v zásadě o výjimky z pravidla autonomní tvorby sekundárního práva orgány EU,⁵¹⁴ byť ne vždy bude mít přijímané rozhodnutí formu některého z aktů sekundárního práva. Většina těchto ustanovení byla do primárního práva vložena až Lisabonskou smlouvou.

Jedná se především o možnost posílit nebo rozšířit práva spojená s občanstvím EU (čl. 25 SFEU), přijímání ustanovení nezbytných pro volbu členů Evropského parlamentu jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle společných zásad (čl. 223 odst. 1 SFEU), svěření pravomoci rozhodovat ve věcech evropských práv duševního vlastnictví Soudnímu dvoru (čl. 262 SFEU), úpravu systému vlastních zdrojů EU včetně zřizování nových kategorií zdrojů a rušení stávajících (čl. 311 SFEU). Dále je podmínka schválení členskými státy výslovně stanovena pro uzavření dohody o přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 218 odst. 8 SFEU), jde tedy o zvláštní úpravu uzavírání mezinárodní smlouvy Evropskou unií. Zvláštním případem je i přijímání rozhodnutí Evropské rady o společné obraně (čl. 42 odst. 2 SEU). Není totiž jasné, jaký obsah a jakou povahu má takové rozhodnutí mít. Evropská rada zde má navíc pouze doporučit členským státům, aby rozhodnutí o společné obraně přijaly v souladu s jejich ústavními předpisy. Význam této

⁵¹⁴ Srov. Mayer, 2012, s. 180.

formulační odchylky také není příliš zřejmý.⁵¹⁵ Konečně posledním prvkem této množiny je rozhodování o změnách čl. 10.2 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, který stanoví pravidla rozhodování v Radě guvernérů ECB. Toto je vlastně zjednodušená změna smluv, jichž jsou protokoly součástí.⁵¹⁶

Podle J. Georgieva by se měl požadavek schválení v souladu s ústavními předpisy obecně vykládat jako odkaz na použití vnitrostátního postupu pro ratifikaci mezinárodních smluv.⁵¹⁷ Nasvědčuje tomu i identická formulace použitá v čl. 48 odst. 6 SEU. S tímto výkladem lze souhlasit, nestanoví-li vnitrostátní právo výslovně něco jiného. Rozhodnutí přijímaná na základě uvedených ustanovení mohou v některých případech představovat materiální změny primárního práva. Nemusí tomu tak ale být vždy. Proto nelze vyloučit ani diferencovaný přístup s ohledem na obsah konkrétního přijímaného rozhodnutí.⁵¹⁸ Více napoví zřejmě až praxe v jednotlivých státech.

Většina států včetně České republiky ponechala otázku formy vnitrostátního schválení otevřenou. Jiné odkázaly na ustanovení o ratifikaci mezinárodních smluv⁵¹⁹ nebo stanovily schválení formou zákona,⁵²⁰ popř. i referenda.⁵²¹ Další státy zavedly podmínku předchozího parlamentního souhlasu pro přijetí rozhodnutí o společné obraně⁵²² nebo o vlastních zdrojích.⁵²³ Tyto případy předchozího souhlasu mohou celý proces racionalizovat – dá-li některý parlament již před přijetím rozhodnutí najevo, že s navrženým zněním nesouhlasí (a tedy ho neschválí), může ještě dojít ke změnám.

4.5.3. Jiné „evolutivní klauzule“, záchranné brzdy a související vnitrostátní úprava

Primární právo obsahuje celou řadu dalších ustanovení, která mají evolutivní povahu a vyžadují jednomyslné rozhodnutí Rady nebo Evropské rady. Nijak u nich ale neupravuje participaci národních parlamentů. Některá z těchto ustanovení se proto

⁵¹⁵ Vnímat ji jako zdůraznění volnosti rozhodování členských států i poté, co přijaly rozhodnutí v Evropské radě, není na místě, neboť tuto volnost mají v případech, kdy se vyžaduje následné vnitrostátní schválení, z principu vždy. Rovněž není možné vykládat ji tak, že se vnitrostátní schválení striktně vzato nevyžaduje. Srov. Pecháček, 2010, s. 158.

⁵¹⁶ Některé protokoly ale mají poněkud volnější režim, například hned čl. 40.1 zmiňovaného protokolu dovoluje změnu jiných jeho ustanovení řádným legislativním postupem. Srov. též Pítrová, 2014, s. 59-60.

⁵¹⁷ Georgiev, 2014, s. 69.

⁵¹⁸ Srov. Pítrová, 2014, s. 59-68.

⁵¹⁹ Rakousko (čl. 23i AT-Ú), výlučně pro případ čl. 42 odst. 2 SEU i Polsko (§ 23 PL-ZEU)

⁵²⁰ Německo (§ 3 DE-ZOI), Litva (§ 180-26 LT-JŘ), Spojené království (§ 7 UK-ZEU).

⁵²¹ Spojené království (§ 6 UK-ZEU).

⁵²² Německo (§ 3 DE-ZOI), Irsko (čl. 29 odst. 9 IE-Ú, toto ustanovení zakazuje, aby irský člen Evropské rady hlasoval pro zřízení společné obrany, pokud by se měla vztahovat i na Irsko), Itálie (§ 11 IT-ZEU), Polsko (§ 14 PL-ZEU).

⁵²³ Itálie (§ 11 IT-ZEU), Rakousko (čl. 23i AT-Ú).

zejména v Německu a Spojeném království stala předmětem vnitrostátní úpravy předchozího souhlasu.

Jedná se především o rozšiřující klauzule čl. 83 odst. 1 SFEU (vymezení dalších oblastí trestné činnosti, které lze harmonizovat) a čl. 86 odst. 4 SFEU (rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce)⁵²⁴ a změny Protokolu o statutu Evropské investiční banky podle čl. 308 SFEU.⁵²⁵ Dále jde o tzv. záchranné brzdy (*brake clauses*), jež umožňují členskému státu přeložit návrh rozhodnutí Rady, které by se dotklo důležitých aspektů jeho vnitrostátní politiky, na Evropskou radu (čl. 48, čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU). Zde lze vnitrostátně stanovit povinnost člena Rady využít této možnosti, rozhodne-li tak parlament.⁵²⁶

Zvláštním případem je již zmiňovaná doložka flexibility (čl. 352 SFEU), podle níž ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Komise je povinna upozornit vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku. Toto ustanovení bylo v omezenější podobě součástí evropského práva od samého počátku,⁵²⁷ ale Lisabonská smlouva rozšířila možnosti jeho použití téměř do všech oblastí s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a otázek, jejichž harmonizaci smlouvy výslovně vylučují (čl. 352 odst. 3, 4 SFEU).

Na základě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu smí německý člen Rady hlasovat pro návrh přijímaný podle doložky flexibility nebo se hlasování zdržet pouze po nabytí účinnosti (ratifikačního) zákona podle čl. 23 odst. 1 DE-Ú.⁵²⁸ Předchozí přijetí zákona vyžaduje i Spojené království, ledaže jde o náhradu, změnu, zrušení či konsolidaci aktu již v minulosti přijatého podle doložky flexibility (§ 8 UK-ZEU). V České republice se vyžaduje předchozí souhlas obou komor Parlamentu, leda by šlo o „opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu“ [§ 109i písm. f) JŘPS a § 119k písm.

⁵²⁴ Německo (§ 7 DE-ZOI), Spojené království (§ 7 a § 9 UK-ZEU) a Polsko (§ 12 a § 13 PL-ZEU), kde však má být stanovisko komor pouze východiskem pro rozhodnutí vlády. Ta se od něj může odchýlit, ale musí to následně vysvětlit.

⁵²⁵ Irsko (čl. 29 odst. 8 IE-Ú), Německo (§ 7 DE-ZOI), Spojené království (§ 10 UK-ZEU).

⁵²⁶ Itálie (§ 12 IT-ZEU, vyžaduje se souhlasné usnesení obou komor ve lhůtě 30 dnů od předložení návrhu rozhodnutí, stejnému režimu je navíc podrobeno obdobné ustanovení čl. 31 odst. 2 SEU), Německo (§ 9 DE-ZOI). V Polsku jsou pro tyto případy stanoveny zvýšené informační povinnosti vlády.

⁵²⁷ Viz čl. 95 Pařížské smlouvy a čl. 308 Smlouvy o založení Evropského společenství v posledním znění.

⁵²⁸ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, *Lissabon*, odst. 325-328. § 8 DE-ZOI.

d) JŘS]. Česká úprava tím částečně navazuje na znění předlisabonské doložky flexibility.⁵²⁹ Lze v tom spatřovat úmysl, aby se předchozí souhlas vztahoval pouze na ta opatření, jejichž přijetí pomocí doložky flexibility umožnila teprve Lisabonská smlouva,⁵³⁰ tedy něco podobného úpravě ve Spojeném království. Pojem „opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu“ je ale za současného stavu práva EU pojmem vnitrostátního práva a jeho výklad tedy záleží pouze na orgánech ČR.

Zatímco před Lisabonskou smlouvou byly na základě doložky flexibility přijímány velmi významné akty,⁵³¹ od roku 2009 se vzhledem k rozšíření jiných pravomocí EU využívá jen okrajově.⁵³² V důsledku přísné německé úpravy se navíc postup podle čl. 352 SFEU dosti zdržuje a v některých případech dokonce Komise návrhy stáhla, neboť již pominul jejich účel.⁵³³

V případě Irska a Spojeného království je na předchozí souhlas parlamentu, resp. přijetí zákona a referendum vázáno i zapojení se do některých oblastí integrace, jichž se tyto státy v zásadě neúčastní (tzv. *opt-out* týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva).⁵³⁴

V Polsku se vyžaduje předchozí souhlas nebo doporučující stanovisko parlamentu v souvislosti s některými přechodnými ustanoveními týkajícími se změny systému většinového hlasování v Radě (§ 6, 13 a 14 PL-ZEU).

V Nizozemsku existuje reliktní silnější parlamentní kontroly bývalého třetího pilíře v podobě předchozího souhlasu parlamentu s hlasováním člena Rady pro přijetí

⁵²⁹ Bývalý čl. 308 odst. 1 SES: „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“

⁵³⁰ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 162/2009 Sb.

⁵³¹ Např. nařízení Rady (ES) č. 6/2002 ze dne 12. prosince 2001 o (průmyslových) vzorech Společenství, nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. října 2001 o statutu evropské společnosti (SE), nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků. Dále právní akty týkající se civilní ochrany, ale i sankční a protiteroristická opatření zasahující do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

⁵³² Viz jen přehled za období do ledna 2011 in Spolkový sněm DE, 2013. Významný byl v poslední době pouze návrh nařízení Rady o statutu Evropské nadace (FE), COM(2012) 35 z 8. 2. 2012.

⁵³³ Např. tisk německého Spolkového sněmu č. 18/2953, návrh zákona k návrhu rozhodnutí Rady o trojstranné sociální vrcholné schůzce pro růst a zaměstnanost, COM(2013) 740 z 31. 10. 2013. Vláda předložila tento návrh dne 22. 10. 2014. Jeho obsahem je vyslovení souhlasu s výše uvedeným návrhem rozhodnutí ve znění ze dne 24. 2. 2014. Zákon byl vyhlášen 7. 1. 2015. Návrh rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí Rady 2008/203/ES ze dne 28. února 2008, kterým se provádí nařízení (ES) č. 168/2007, pokud jde o přijetí víceletého rámce na roky 2007–2012 pro Agenturu Evropské unie pro základní práva, COM(2010) 708 ze dne 2. 12. 2010 nebyl Spolkovým sněmem vůbec projednáván a Komise jej v dubnu 2013 stáhla. Není to ojedinělý případ – viz Spolkový sněm DE, 2013.

⁵³⁴ Viz § 6 UK-ZEU a čl. 29 odst. 7 IE-Ú. Týká se zejména jejich rozhodování podle Protokolu (č. 19) o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie a Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva.

opatření založených na čl. 77 odst. 3, 81 odst. 3,⁵³⁵ 87 odst. 3 a 89 SFEU. Pokud však parlament v patnáctidenní lhůtě po obdržení návrhu rozhodnutí neoznámí vládě, že si vyhrazuje předchozí souhlas, platí jeho souhlas za udělený (čl. 3 NL-ZLS).

Nejdále pak zachází právo Spojeného království, které podřizuje zákonu a referendu rozhodnutí o přijetí společné měny (§ 6 UK-ZEU) a přijetí zákona nebo alespoň souhlas parlamentu vyžaduje pro hlasování britského zástupce v Radě ještě u mnoha dalších ustanovení smluv umožňujících určité odchylky od obecných pravidel.⁵³⁶

4.5.4. Zhodnocení

Smyslem unijní i navazující vnitrostátní úpravy je umožnit dostatečnou vnitrostátní legitimizaci důležitých rozhodnutí evropské integrace, které by jinak vyžadovaly změnu smluv. Instituty předchozího souhlasu teoreticky umožňují parlamentu dohlédnout na další „program integrace“. Jde tedy o kompenzaci odchylky od běžného postupu pro změny smluv. Pokud by kompetenční ustanovení smluv tyto zvláštní postupy neobsahovala, nebylo by třeba o takové právní úpravě vůbec uvažovat.

Z nastíněného srovnání vnitrostátních úprav je patrné, že existuje skupina států s poměrně podrobnými vnitrostátními předpisy (Německo, Rakousko, Polsko, Česká republika, Itálie, Irsko, Litva, Spojené království) a velký počet států, které žádnou substantivní navazující úpravu nepřijaly. To může mít celou řadu vysvětlení, počínaje souvislostí s ústavním přezkumem Lisabonské smlouvy, přes pojetí přenosu pravomocí na EU (ratifikací Lisabonské smlouvy byl udělen souhlas s jakýmkoli budoucím využitím evolutních klauzulí), podporu flexibility nabízené evolutivními klauzulemi, celkovou koncepcí právní úpravy evropských záležitostí a dělby moci mezi exekutivou a legislativou v daném státě až po prozaické vysvětlení, že tato možnost nebyla zvažována.

Předchozí souhlasy je třeba odlišit od parlamentního schvalování vládních mandátů pro jednání na Radě (k tomu viz dále). Samozřejmě i v rámci udělování mandátu lze vládě zakázat hlasování pro přijetí určitého opatření, je-li mandát právně

⁵³⁵ Jde o rozhodování podle prvního pododstavce tohoto ustanovení, nikoli o využití přechodové klauzule.

⁵³⁶ Předchozí přijetí zákona vyžadují podle čl. 7 UK-ZEU rozhodnutí podle čl. 17 odst. 5 SEU (změna počtu členů Komise), čl. 64 odst. 3 SFEU (omezení pohybu kapitálu mezi EU a třetími státy), čl. 126 odst. 14 SFEU (změna Protokolu o postupu při nadměrném schodku). Předchozí souhlas Parlamentu vyžadují podle čl. 10 UK-ZEU rozhodnutí podle čl. 56 SFEU (rozšíření působnosti volného pohybu služeb), čl. 129 odst. 3 SFEU (změny Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky), čl. 252 SFEU (zvýšení počtu generálních advokátů u Soudního dvora), čl. 257 SFEU (zřízení specializovaných soudů připojených k Tribunálu) a čl. 281 SFEU (změny Protokolu o statutu Soudního dvora).

závazný. Tyto instituty se tedy mohou překrývat. Úprava schvalování mandátů je ale plošná, netýká se jen vybraných ustanovení smluv a zpravidla ponechává vládě prostor pro vlastní uvážení zejména v závislosti na vývoji jednání, což je dáno i odlišnou logikou vyjednávání při rozhodování kvalifikovanou většinou. Mandát také zpravidla předpokládá, že se o návrhu ještě bude jednat, zatímco předchozí souhlas je logicky vyslovován až s finálním zněním návrhu.

S tím souvisí jeden z možných problémů: otázka časové koordinace, podléhají-li předchozímu souhlasu rozhodnutí, jejichž obsah se může v průběhu vyjednávání měnit. Německé zkušenosti s doložkou flexibility ukazují, že to může vést ke značným průtahům. Lze jim ale předejít vhodným nastavením vnitrostátních postupů. Společným rysem vnitrostátních úprav nicméně je svěření těchto otázek plénům. To odpovídá významu věci, ale proces to komplikuje.

Na která rozhodnutí se předchozí souhlas vztáhne, je otázkou právního a politického významu přisouzeného jim v jednotlivých státech. Je však zřejmé, že předchozí souhlasy byly vesměs zavedeny u rozhodnutí, která již podle práva EU mají zvláštní charakter, nikoli u běžných zmocnění k tvorbě sekundárního práva (výjimkou je především úprava ve Spojeném království a v Nizozemsku). Zde je parlamentní kontrola zpravidla řešena již zmiňovanou kontrolou vládních pozic před Radou. Ta může být v případech jednomyslného rozhodování Rady stejně účinná jako kompenzační klauzule. To je podle mého názoru hlavní důvod, proč některé státy se silnou kontrolou jednání exekutivy v Evropské radě a Radě žádnou zvláštní úpravu k evolutivním klauzulím nepřijaly.

Unijní i vnitrostátní mechanismy umožňující spolurozhodování národních parlamentů o materiálních změnách primárního práva mají svůj smysl jako kompenzace rozostření hranic mezi změnami primárního a sekundárního práva. Vzhledem k výraznému evolutivnímu charakteru celého kompetenčního práva EU dle mého soudu nelze jejich význam z hlediska vývoje integrace přeceňovat.

4.6. Kontrola tvorby sekundárního práva EU

V této části se budeme zabývat kontrolou vlády v Radě, kontrolou dodržování zásady subsidiarity a politickým dialogem s Komisí. Tyto činnosti totiž mají společný základ: vztahují se k návrhům právních aktů EU, popř. i k jiným dokumentům EU. Pro každou z nich mohou být stanoveny odlišné postupy, ale v praxi se do značné míry překrývají, neboť jejich předmět je stejný – projednávání jednoho dokumentu může

vyústit v přijetí odůvodněného stanoviska, usnesení adresovaného vládě nebo v příspěvek zaslaný Evropské komisi. Liší se rozsah kontroly. Zatímco kontrola vlády a politický dialog nejsou věcně nijak omezeny, kontrola subsidiarity se týká pouze části právních aktů a nevztahuje se na nelegislativní dokumenty. I o nich lze ale vést s Komisí dialog zaměřený na otázku subsidiarity.

Nalezneme zde řadu společných prvků, resp. institutů sloužících k provádění kontroly ve všech třech variantách. Mezi ty nejdůležitější patří přístup parlamentů k informacím a způsob jejich zpracování, což je základní podmínka kontroly, a vyhrazení prostoru pro kontrolu právem EU. Prvním tématem jsme se již zabývali výše, druhé je shrnuto níže.

Již víckrát zmiňovanou slabinou parlamentní kontroly v záležitostech EU jsou její účinky. Ty se u tří zmiňovaných nástrojů liší. I z tohoto hlediska většina parlamentů logicky přikládá hlavní význam kontrole vlády. Následuje kontrola subsidiarity a jako nejméně důležitý je vnímán politický dialog.⁵³⁷ Uvedeným pořadím se řídí i tato práce.

4.6.1. Lhůta pro parlamentní kontrolu návrhů legislativních aktů

Právo EU již od Amsterdamské smlouvy vyhrazuje parlamentům časový prostor k projednání návrhů legislativních aktů s jejich vládami. Zakotvení této původně šestitýdenní a dnes osmitýdenní lhůty na evropské úrovni bylo iniciováno britským parlamentem⁵³⁸ a nepochybně bylo inspirováno jeho modelem parlamentní výhrady. Tato právní úprava má dle preambule PVP podnítit větší zapojení parlamentů do činnosti EU a zvýšit jejich možnost vyjadřovat se k návrhům legislativních aktů EU.

Čl. 4 PVP vyhrazuje parlamentům čas na projednání návrhů legislativních aktů s jejich vládami. Podle tohoto ustanovení musí mezi okamžikem, kdy je návrh legislativního aktu zpřístupněn vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích Unie, a okamžikem, kdy je zařazen na předběžný pořad jednání Rady ke svému přijetí nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu, uplynout lhůta osmi týdnů. Výjimky jsou možné v případě naléhavosti, přičemž se důvody pro ně uvedou v aktu nebo postoji Rady. Kromě náležitě odůvodněných naléhavých případů nesmí v průběhu těchto osmi týdnů dojít k žádné dohodě o daném návrhu legislativního aktu.

V rámci této lhůty tedy může Komise Radě návrh představit, ale na žádné úrovni Rady nesmí dojít k formální dohodě. Ačkoli tím má být dán prostor pro parlamentní

⁵³⁷ COSAC Secretariat, 2013b, s. 2.

⁵³⁸ Mayer, 2012, s. 97 a násl.

kontrolu mezitím vznikající pozice vlády, vyhodnocení legislativních návrhů a zaujetí stanoviska často není ani pro samotnou vládu úkolem, který lze zodpovědně zvládnout v řádu několika dní. Lze proto zastávat názor, že i osmitýdenní lhůta je krátká. Na rozdíl od lhůty pro kontrolu subsidiarity je ale v tomto případě možné vnitrostátně zavést delší lhůtu v rámci parlamentní výhrady. Přikláním se k názoru, že osmitýdenní lhůta v čl. 4 PVP nemůže být vykládána jako maximální přípustná podle práva EU, tj. že by případná vnitrostátní úprava ukládající vládě držet parlamentní výhradu i po uplynutí této lhůty byla v rozporu s právem EU. Odpovídá tomu ostatně i praxe Rady (viz kapitolu 4.6.2).⁵³⁹

Po uplynutí osmitýdenní lhůty obvykle nedojde k prostému přijetí či nepřijetí návrhu, ale nastávají mnohaměsíční jednání spojená často s komplexními změnami textu návrhu ve snaze nalézt přijatelný kompromis.⁵⁴⁰ Stanovisko parlamentu zaujaté v rámci osmitýdenní lhůty tak může být překonáno dalším vývojem. Na to reaguje poslední věta čl. 4 PVP, podle níž kromě náležitě odůvodněných naléhavých případů musí mezi zařazením návrhu legislativního aktu na předběžný pořad jednání Rady a přijetím postojte uplynout lhůta deseti dní. Jde o určitou pojistku, že návrh nebude zařazen na Radu na poslední chvíli. Parlament jednající před Radou s ministrem tak bude vždy vědět, co má projednávat a jaká rozhodnutí mohou být na Radě přijata.

Právo Rady nedodržet z důvodu naléhavosti některou z obou lhůt není nadužíváno.⁵⁴¹ Soudě podle dosavadní praxe není ani zneužíváno k omezení parlamentní kontroly nad přijímáním důležitých právních aktů.

4.6.2. Kontrola vlády v Radě

Tato funkce parlamentů je v oblasti tvorby sekundárního práva nejvýznamnější. Vedle klasických kontrolních nástrojů použitelných v evropském i vnitrostátním kontextu zde mají parlamenty k dispozici zvláštní nástroje předchozí i následné kontroly, jimž se budeme dále věnovat.

Ve dvoukomorových parlamentech bude průběžná kontrola vlády logickým cílem první komory. Druhá komora může být zaměřena na jinou činnost. Příkladem je

⁵³⁹ Srov. Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 16.

⁵⁴⁰ Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 16 citují různé zdroje, z nichž plyne, že průměrná doba projednávání návrhu právního aktu v proceduře spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu je zhruba jeden rok.

⁵⁴¹ Mayer, 2012, s. 99 uvádí, že například v letech 1999-2002 se využila pouze sedmkrát.

Sněmovna lordů, která se soustředí podrobné analýzy a hlubší reflexi vývoje evropské integrace.

4.6.2.1. Reflexe kontrolní funkce parlamentů vůči vládám v právu EU

Podle čl. 10 odst. 2 SEU jsou členské státy zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, které jsou demokraticky odpovědné buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům. Formulace „buď parlamentům, nebo občanům“ pokrývá jak předsedy a členy vlád v parlamentních a poloprezidentských systémech, tak i přímo volené hlavy státu účastníci se Evropské rady.

Přikláním se k názoru, že možnost parlamentní kontroly členů Rady výslovně vyplývá (kromě vnitrostátního práva) právě z čl. 10 odst. 2 SEU.⁵⁴² Toto ustanovení lze totiž vnímat buď jako pouhé konstatování existence legitimizačního řetězce, nebo naopak jako uznání národních mechanismů politické kontroly za konstitutivní prvek reprezentativní demokracie v EU.⁵⁴³ V každém případě právo EU zapojení parlamentu nevyžaduje, ale ani nevylučuje.

P. Dann cituje ojedinělý názor U. Everlinga z roku 1993, podle kterého je vázanost člena Rady na stanovisko parlamentu v rozporu se zásadou loajální spolupráce (dnes čl. 4 odst. 3 SEU), jejímž smyslem je dosahovat v orgánech EU a mezi nimi kompromisu.⁵⁴⁴ Takový výklad je třeba odmítnout, neboť ve svém důsledku zpochybňuje autonomní tvorbu vůle členských států a pomíjí, že nedosažení shody a nepřijetí právního aktu je legitimním výsledkem normotvorby a nemůže být vnímáno jako porušení práva. Členství v Radě či Evropské radě pak nelze považovat za jakési osobní privilegium. Samotní členové vlády jsou vázáni pokyny vlády nebo jejího předsedy. Není tedy důvod, proč by vlády samy nemohly být při činnosti, která nemá exekutivní charakter, dále vázány pokyny parlamentů.⁵⁴⁵

Proti přísné vázanosti stanoviskem parlamentu lze argumentovat nutností zachovat ministři (potažmo vládě) volný prostor pro vyjednávání.⁵⁴⁶ To je samozřejmě relevantní, ale trůfám si říci, že v praxi to nečiní problém. Nejsou známy případy, kdy by parlament bez jasného politického záměru opakovaně přísně omezoval

⁵⁴² Shodně např. Lais, 2003, s. 193; Pítrová, 2014, s. 227. Mayer, 2012, s. 97 a násl. to odvozuje z preambule PVP. Srov. i Kiiver, 2009, s. 1296.

⁵⁴³ Jančić, 2011, s. 101-102.

⁵⁴⁴ Dann, 2004, s. 258.

⁵⁴⁵ Srov. Rath, 1995, 124-125.

⁵⁴⁶ Dann, 2004, s. 254 a násl.

ministra a tím mu znemožnil jednání. Stejně dobře (a s mnohem závažnějšími důsledky pro ministra) by tak ostatně mohla činit sama vláda. Teoreticky samozřejmě platí, že čím striktnější mandát mají jednotliví účastníci jednání, tím menší je možnost dosáhnout kompromisu. Zájem na dosažení dohody (akceschopnost) ale nelze vyzdvihovat na úkor svobodné formulace postoje k předloženému návrhu, která může vést i k jeho odmítnutí.

Ze zásady loajální spolupráce po mém soudu plynou limity pouze pro celkově obstrukční jednání některého státu postrádající racionální pohnutku. I to by ale narušilo schopnost přijímání rozhodnutí pouze tam, kde je třeba jednomyslnosti. Právo EU navíc ani pro takové případy nestanoví žádnou sankci.

Samotný způsob kontroly jednání vlády v Radě právo EU neupravuje, neboť vztah mezi parlamentem a vládou je samozřejmě věcí ústavního systému a národní identity každého členského státu.⁵⁴⁷ Vnitrostátní úpravy logicky usilují o to, aby parlament mohl ovlivnit pozici vlády v Radě dříve, než bude přijato závazné rozhodnutí. Nejčastějšími mechanismy, které se využívají, jsou parlamentní výhrada a spoluurčování vládní pozice. Naopak mechanismy kontroly ex post se zpravidla omezují na povinnost vlády seznámit parlament s výsledky zasedání Rady a vysvětlit své jednání. Nenavazují na ně žádné zvláštní sankce.

4.6.2.2. Parlamentní výhrada

Parlamentní výhrada (*parliamentary scrutiny reserve*; výhrada parlamentního projednání/přezkumu)⁵⁴⁸ znamená, že vláda nemůže na evropské úrovni závazně projevit vůli státu v určité záležitosti, dokud není dokončeno její projednávání v parlamentu. Jejím smyslem je obecně vytvoření prostoru pro parlamentní projednání a kontrolu.⁵⁴⁹

Parlamentní výhrada je institutem unijního práva (čl. 4 PVP), vnitrostátního práva, ale nezávisle na tom je i praktickým institutem jednání v Radě.⁵⁵⁰ Znamená to, že parlamentní výhradu může členský stát z politických důvodů (podle uvážení vlády) uplatnit v Radě bez ohledu na to, zda takový institut ve vnitrostátním právu vůbec

⁵⁴⁷ Srov. i preambuli PVP, Mayer, 2012, s. 93 a násl., Tans, 2007a. K pokusům vymezit alespoň neformální doporučení pro nastavení vztahů mezi parlamentem a vládou viz COSAC Working Group, 2002.

⁵⁴⁸ Karlas, 2011, s. 37 tento pojem překládá jako „posuzovací výhrada“.

⁵⁴⁹ Kysela, 2004b, s. 90.

⁵⁵⁰ Pítrová, 2014, s. 231, 243 označuje čl. 4 PVP za časovou parlamentní výhradu pro odlišení od věcné parlamentní výhrady, tj. výhrady učiněné delegací členského státu v Radě.

existuje.⁵⁵¹ Delegace upozorní na potřebu konzultace s parlamentem pro potvrzení své pozice. Vyjednávání většinou pokračuje, ale formální rozhodnutí proběhne až po stažení výhrady.⁵⁵² Parlamentní výhrady vznesené v Radě údajně nebyvají na rozdíl od lingvistických výhrad považovány za něco významného.⁵⁵³

V rámci vnitrostátních právních řádů je vzorem úprava ze Spojeného království obsažená v usneseních komor.⁵⁵⁴ Parlament vládu formálně nijak nezavazuje k určitému jednání, ale pokud evropský výbor některé z komor rozhodne, že by měl dokument EU projednat, je výhrada spuštěna a závazné jednání vlády na evropské úrovni je podmíněno dokončením procesu projednávání dokumentu v příslušné komoře (odstraněním výhrady, tzv. *clearance*). Trvání parlamentní výhrady v praxi brání vládě hlasovat již o přijetí postoje Rady v rámci 1. čtení. K většině dokumentů parlament výhradu vůbec neuplatňuje. Reálně tuto svou pravomoc využívá k donucení vlády, aby mu včas poskytla potřebné informace, popř. jako prostředek k veřejnému upozornění na politicky problematické návrhy právních aktů EU. Tím, že vláda musí čekat na výsledek projednání v parlamentu, což může znamenat i plenární debatu, si na ní parlament může vynutit i obsahové ústupky. Na druhou stranu součástí britského modelu je také možnost vlády výhradu nerespektovat (*override*). Takový postup ale musí být následně vysvětlen písemně nebo i ústně evropskému výboru, popř. i plénu. To může být pro ministra velmi nepříjemné, neměl-li ke svému jednání dobré důvody.⁵⁵⁵

Pokud jde o jiné státy, lze vnitrostátně rozlišit dva kontexty parlamentní výhrady.⁵⁵⁶ Prvním je převzetí britského modelu, kdy je parlamentní výhrada z formálního hlediska nejsilnějším právem parlamentu při předchozí kontrole jednání vlády v Radě. Tuto koncepci nalezneme například ve Francii, kde má parlamentní výhrada charakter ústavní zvyklosti založené vnitřním předpisem vlády.⁵⁵⁷ Druhou variantou je parlamentní výhrada jako součást systémů, kde je vláda povinna jednat v souladu se stanoviskem parlamentu. Vyžaduje-li jednání vlády na evropské úrovni schválení její pozice ze strany parlamentu, je v tom logicky zahrnuta i parlamentní výhrada, která platí, dokud není tato pozice schválena.⁵⁵⁸

⁵⁵¹ Srov. Knutelská, 2013, s. 10.

⁵⁵² Zbiral, 2008, s. 138.

⁵⁵³ Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 17-24. To by jen dokreslovalo celkový styl jednání Rady.

⁵⁵⁴ Cabinet Office UK, 2013, s. 95-96.

⁵⁵⁵ Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 5-7; Cygan, 2007; Mayer, 2012, s. 431 a násl.

⁵⁵⁶ K vnitrostátním úpravám Auel, Rozenberg, Thomas, 2012; Knutelská, 2013; Karlas, 2011, s. 91-93.

⁵⁵⁷ Srov. Mayer, 2012, s. 347-369. Obdobná je situace na Maltě. Viz Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 7-8.

⁵⁵⁸ Mayer, 2012, s. 521; Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 13 a násl.

Parlamentní výhrada se typicky aktivuje až výběrem dokumentu k dalšímu projednání ze strany parlamentu.⁵⁵⁹ Od toho se mohou odvíjet i konzultační a informační povinnosti vlády. Parlamentní výhrada může být časově omezená, nebo neomezená.⁵⁶⁰

Parlamentní výhrada jako institut vnitrostátního práva je nepochybně účelným nástrojem pro prosazení povinnosti vlády informovat parlament a vysvětlovat mu své počínání. Její skutečný význam ale závisí na vnitrostátním kontextu a praxi včetně toho, zda je parlament schopen a ochoten případně reagovat na její nedodržení.

4.6.2.3. Ovlivňování nebo spoluurčování pozice vlády v Radě

V parlamentní formě vlády by vláda, která si chce udržet důvěru parlamentu, měla respektovat jeho postoje, jakkoli z již vyložených důvodů není každodenní politickou realitou antagonistický vztah těchto dvou ústavních orgánů. V legislativním procesu se postoj parlamentu projeví v přijetí, pozměnění nebo zamítnutí vládního návrhu zákona. V evropském legislativním procesu obdobného účinku docílit nelze. Aby se parlamentní kontrola vlády nesmrskávala jen na hrozby vyslovením nedůvěry, vyjadřují se parlamenty ke způsobu reprezentace státu vládou ještě před přijetím závazných rozhodnutí na Radě. Vládě pak může být výslovně uložena povinnost, jak má se stanoviskem parlamentu naložit. Může být různě intenzivní, počínaje neurčitou povinností „zohlednit“ stanovisko parlamentu, která v zásadě jeho obsahovou závaznost nezakládá, a konče povinností ministra odjíždějícího na Radu nechat si ze strany parlamentu schválit mandát pro jednání. Parlament zde tedy v různé míře ovlivňuje nebo spoluurčuje vládní pozici.⁵⁶¹ Extrémní formou by byl požadavek předchozího souhlasu parlamentu se zněním právního aktu, který má Rada přijmout. Ten se ale u běžných aktů sekundárního práva objevuje ve vnitrostátním právu jen výjimečně. Z vnitrostátního hlediska lze tyto mechanismy vnímat jako posun v dělbě moci ve směru posílení zákonodárných orgánů,⁵⁶² ale je třeba to vnímat v celkovém kontextu výrazného posílení exekutiv při tvorbě práva EU. Jedná se tedy pouze o kompenzační

⁵⁵⁹ Např. Itálie (§ 10 IT-ZEU), Nizozemsko (§ 4 NL-ZLS), Česká republika.

⁵⁶⁰ Neomezenou výhradu nalezneme např. v Bulharsku (§ 113 BG-JŘ), v Litvě (§ 180-16 LT-JŘ), v české Poslanecké sněmovně (§ 109b odst. 2 JŘPS) a omezenou např. v Rumunsku (§ 12 a 13 RO-ZEU) nebo v českém Senátu (§ 119d odst. 2 JŘS, podle kterého povinnost vlády držet výhradu končí uplynutím osmitýdenní lhůty dle čl. 4 PVP).

⁵⁶¹ Srov. Maurer, 2012, s. 189.

⁵⁶² Srov. Kudrna, 2009, s. 75-76.

mechanismy, které nejsou plnohodnotnou náhradou omezení zákonodárné působnosti parlamentu nebo jeho účasti na ratifikaci mezinárodních smluv.

V literatuře se u způsobu kontroly vlády v evropských záležitostech často objevuje rozlišování na „dokumentové“ a „mandátové/procedurální“ systémy (*document-based systems* a *mandating/procedural systems*).⁵⁶³ V prvním případě parlament projednává návrh právního aktu EU po jeho vydání a vyjadřuje se především k němu. Nezaměřuje se ale již tolik na jeho další projednávání v Radě. Zástupce vlády někdy nemusí být na jednání parlamentu přítomen, avšak musí ctít parlamentní výhradu. Druhý systém naopak sleduje dokumenty EU převážně v kontextu programu jednání Rady. Parlament se nevyjadřuje k dokumentu jako takovému, ale přímo k vládní pozici, se kterou ministr odjíždí na Radu, a tím spoluurčuje její obsah, což plyne z většinou právně zakotvené povinnosti vlády řídit se názorem parlamentu.⁵⁶⁴ Mandátové systémy jsou zpravidla považovány za silnější podobu parlamentní kontroly.⁵⁶⁵ Proto jsou hojně zaváděny nově přistupujícími členskými státy.

Zastávám názor, že toto rozlišování má jen omezenou vypovídací hodnotu. Rada parlamentů v praxi využívá prvky obou systémů⁵⁶⁶ nebo se chová jinak, než by se dalo očekávat při zkoumání právní úpravy.⁵⁶⁷ Rozlišování, zda se parlament vyjadřuje k dokumentu EU nebo k vládnímu postoji, je spíše formální. Reálně se parlament téměř vždy vyjadřuje na základě dokumentu EU i vládního stanoviska. Podoba jeho vyjádření pak plyne z vnitrostátní právní úpravy a praxe.⁵⁶⁸ Pochopitelně pro účely kontroly vlády dává větší smysl komentovat vládní postoj, zatímco při politickém dialogu je třeba se pro srozumitelnost vztahovat k dokumentu Komise. Následující text proto z uvedeného členění v zásadě nevychází.

Modelovým případem velmi výrazného vlivu parlamentu na jednání vlády v Radě je Dánsko. Pravidla schvalování vyjednávacího mandátu vlády na Radu jsou obsažena zejména v první zprávě evropského výboru z roku 1973, rozvíjené pozdějšími

⁵⁶³ Viz jen přehled na internetové stránce COSAC. Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments. *COSAC* [online]. [2013-05-05] Dostupné z <<http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/>>; Maurer, Wessels, 2001; Abels, 2013, s. 84; Karlas, 2011, s. 85-88, Kiiver, 2006b.

⁵⁶⁴ Někdy se pro to v české literatuře používá pojem „vázaný mandát“, který je odvozen od anglického *binding mandate*, což je ale spíše „závazný mandát“. Syllová, 2014, s. 130; Král, 2010, s. 15, 24, 30.

⁵⁶⁵ Např. Tans, 2007b, s. 239.

⁵⁶⁶ Srov. Kiiver, 2006b, s. 45-47, Raunio, 2009, s. 5-6, Karlas, 2011, s. 88.

⁵⁶⁷ O tom svědčí i rozdílné přiřazení parlamentů k těmto modelům jednotlivými autory. Viz např. Buche, 2013; Kiiver, 2006; Maurer, Wessels, 2001.

⁵⁶⁸ Srov. i Maurer, 2012, s. 172-173.

zprávami a obdobnými dokumenty.⁵⁶⁹ Jejich respektování vládou je věcí politické praxe nebo, podle některých názorů, ústavního obyčeje.⁵⁷⁰ Vláda plní v průběhu celého procesu tvorby evropské politiky vůči výborům dánského parlamentu řadu informačních povinností. S pozicí pro jednání Rady předstupuje dánská vláda před evropský výbor nejpozději v okamžiku, kdy předsednictví žádá Výbor stálých zástupců o mandát k uzavření dohody s Evropským parlamentem v rámci trialogu.⁵⁷¹ Informace je v této fázi zásadně ústní. Mandát vlády je schválen, nepostaví-li se většina evropského výboru proti. To zjišťuje předsedající bez formálního hlasování. Platí přitom, že není rozhodující numerická většina členů výboru, nýbrž většina plynoucí z poměru sil mezi parlamentními kluby, které tito členové zastupují. Samotný mandát je zachycen jen v zápisu z jednání výboru.⁵⁷² Počet schvalovaných mandátů se ročně pohybuje okolo jednoho sta, ale s výraznými výkyvy oběma směry. V letech 2000-2009 došlo k neschválení mandátů pouze ve dvou desítkách případů ze zhruba tisíce.⁵⁷³

Jak již bylo řečeno, prvky dánského modelu se v různé míře promítly do právních úprav zejména ve státech, které vstoupily do EU v 90. letech a později. S výjimkou severských a pobaltských států na to ale zpravidla nenavázala odpovídající praxe, která je hlavním zdrojem síly dánského modelu.⁵⁷⁴

Vymezit se vůči pozici vlády je možné v kterékoli fázi projednávání návrhu právního aktu. Některé právní úpravy počítají se zaujetím stanoviska parlamentu ve lhůtách běžících po vydání návrhu Komisí, tedy před zahájením jednání Rady.⁵⁷⁵ Velká část parlamentů naopak projednává vládní pozici až před zasedáním Rady na ministerské úrovni.⁵⁷⁶ To ale může být návrh již v tak pokročilé fázi vyjednávání, že by nové požadavky ze strany parlamentu nekorespondovaly s dosavadním vystupováním státu a byly by vnímány jako změna jeho pozice. Z hlediska možnosti něco ovlivnit není velký rozdíl mezi přístupem, kdy se parlament návrhem zabývá teprve v jeho finální

⁵⁶⁹ Viz Parlament DK, 2008 a Mayer, 2012, s. 177-212. Někdy jde jen o výměnu dopisů mezi předsedou evropského výboru a ministrem zahraničních věcí.

⁵⁷⁰ Srov. odkazy u Mayer, 2012, s. 190, 198.

⁵⁷¹ Jensen, Martinsen, 2012, s. 16; Parlament DK, 2008, s. 4-6. Obdobný přístup „včasné kontroly“ zvolilo Lotyšsko (§ 34 LV-VN).

⁵⁷² Parlament DK, s. 4-6, 22. Obdobně Estonsko (§152-4 EE-JŘ) a Finsko.

⁵⁷³ Mayer, 2012, s. 197. Mickler, 2011, s. 554-569. V minulosti byl tento podíl vyšší, viz Laursen, 2001, s. 106. Je třeba dodat, že schvalování mandátů v Dánsku zdaleka nepodléhají všechny dokumenty EU.

⁵⁷⁴ Viz jen Buzogány, 2013; Mayer, 2012, s. 501 a násl. Typickým příkladem je Maďarsko, kde se pravomoc schvalovat pozice vlády pro Radu nevyužívá. Györi, 2007, s. 230-231, 236; Gárdos-Orosz, 2014, s. 329.

⁵⁷⁵ Parlament se může vyjádřit, jakmile je k dispozici předběžná pozice vlády. Viz např. Lotyšsko (§ 34 LV-VN), Slovensko (§ 58a SK-JŘ). Tento postup převládá i v české Poslanecké sněmovně.

⁵⁷⁶ Jensen, Martinsen, 2012, s. 12-13.

podobě před rozhodnutím Rady, a přístupem, kdy parlament návrh projedná po jeho vydání, zaujme k němu stanovisko a dál se o jeho osud příliš nezajímá. Zásadní je tedy načasování kontroly, přičemž ideálem je samozřejmě kontrola průběžná:⁵⁷⁷ projednání návrhu po jeho vydání Komisí, sledování vývoje v pracovních skupinách a ve Výboru stálých zástupců, a konečně kontrola jednání na ministerské úrovni. Za těchto podmínek lze do projednání vtáhnout sektorové výbory i evropský výbor. Tomu se v praxi asi nejvíce blíží parlamenty v Dánsku,⁵⁷⁸ Finsku⁵⁷⁹ nebo Litvě,⁵⁸⁰ ačkoli z hlediska právní úpravy by takto mohla postupovat řada dalších komor.

Pravomoc parlamentu schvalovat pozici vlády se může vztahovat na jakýkoli dokument, ke kterému se vláda vyjadřuje, nebo může být omezená,⁵⁸¹ popř. vázaná na výběr dokumentu parlamentem. Například dánský model ukládá vládě povinnost předložit mandát pouze u záležitostí značného významu, přičemž posouzení, zda se o takovou záležitost jedná, je ponecháno vládě. Politická praxe menšinových vlád však z opatrnosti vede k extenzivnímu výkladu.⁵⁸² Schvalování pozice vlády, zejména ve fázi těsně před Radou, je v drtivé většině případů svěřeno evropskému výboru. Možnost přesunout tuto otázku na plénium je omezená, a to i z časových důvodů.⁵⁸³ Schválení pozice vlády nemusí znamenat podrobnou debatu o této pozici. Může mít i formu vyslechnutí informace ministra a jejího vzetí na vědomí nebo dokonce i jen neprojednání písemné informace ve stanovené lhůtě.⁵⁸⁴ Jinými slovy souhlas může být i tacítní, nesouhlas je třeba projevit.⁵⁸⁵

Stanovisko parlamentu může mít různou míru podrobnosti. Například v Maďarsku má z jeho obsahu vyplývat, co považuje parlament za důležité prosadit ve vyjednávání (§ 65 HU-ZNS). Pro polský Sejm platí, že usnesení má obsahovat vyjádření souhlasu či nesouhlasu s vládní pozicí a případná doporučení (§ 148c PL-

⁵⁷⁷ Srov. Mayer, 2012, s. 538 a násl.

⁵⁷⁸ Srov. Ruffert, 2005, s. 14; Riis, 2007. Po vydání návrhu právního aktu jej projednají nejprve sektorové výbory. Teprve poté nastoupí evropský výbor vyjadřující se i s využitím jejich stanovisek k pozici vlády.

⁵⁷⁹ Raunio, Wiberg, 2000, s. 59-80; Raunio, 2007a.

⁵⁸⁰ Viz jen detailní pravidla LV-JŘ.

⁵⁸¹ Typicky na záležitosti spadající vnitrostátně do kompetence parlamentu, např. Finsko (čl. 96 FI-Ú), Slovinsko (§ 4 SI-ZEU).

⁵⁸² Parlament DK, 2008, s. 4-6.

⁵⁸³ Například ve Finsku může předsednictvo předložit návrh vládní pozice k projednání plénu. I poté ale rozhoduje výbor (čl. 96 FI-Ú). V Litvě může o věci jednat plénium na neveřejném zasedání (§ 180-9 LT-JŘ).

⁵⁸⁴ Např. Slovensko (čl. 2 odst. 4 SK-ÚZEU). Zde platí, že pokud se Národní rada nevyjádří k návrhu stanoviska Slovenské republiky do dvou týdnů od jeho předložení, anebo návrh neschválí a zároveň nepřijme v dané věci jiné stanovisko, je člen vlády vázán návrhem, který vláda předložila. Obdobně Slovinsko (§ 4 SI-ZEU).

⁵⁸⁵ Jančić, 2013, s. 158-159.

JŘ1), což lze asi považovat za obecně vhodný model. Vládní pozice předkládané parlamentu i jejich případné změny provedené parlamentem budou zpravidla formulovány tak, aby si vláda nesvazovala ruce.⁵⁸⁶ Zajímavou zkušenost s tím má Rakousko, kde došlo krátce po přistoupení k případu, že ministr vzhledem ke striktnímu mandátu schválenému Národní radou nemohl v Radě přistoupit na kompromisní řešení a konečná podoba přijatého aktu byla pro Rakousko ještě méně výhodná než nabízený kompromis. Důsledkem je, že dnes rakouská Národní rada schvaluje jednotky mandátů ročně a formuluje je velmi obecně. Navíc platí dohoda s vládou, že v případě nutnosti se evropský výbor operativně sejde a mandát změní.⁵⁸⁷

Také závaznost parlamentního stanoviska může být formulována různými způsoby. Právní předpisy mohou hovořit volněji o tom, že vláda má zohlednit (popř. vzít v úvahu) stanovisko parlamentu,⁵⁸⁸ nebo přísněji stanovit, že pozice parlamentu je základem pro jednání vlády,⁵⁸⁹ že vláda je povinna řídit se stanoviskem parlamentu,⁵⁹⁰ nebo že parlament určuje pozici státu.⁵⁹¹ Pro praxi vhodně formulovaná je například povinnost německé vlády usilovat o dohodu se Spolkovým sněmem, není-li možné v Radě prosadit původní německou pozici.⁵⁹² Jinde je pouze upravena povinnost vlády konzultovat svůj postup v Radě s parlamentem, ale neupravuje se závaznost výstupů z takového jednání,⁵⁹³ nebo je zdůrazněno, že stanovisko parlamentu je pouze konzultativní.⁵⁹⁴

Je-li vázanost vlády stanoviskem parlamentu právně upravena ve dvoukomorových systémech, týká se zpravidla jen usnesení té komory, na níž závisí setrvání vlády v úřadě.⁵⁹⁵ Výjimkou jsou spolkové státy, kde může být při projednávání

⁵⁸⁶ Maurer, 2012, s. 173-174, 191-192.

⁵⁸⁷ Blümel, Neuhold, 2007, s. 154-155. Mayer, 2012, s. 386-387, 402-403.

⁵⁸⁸ Česká republika – Poslanecká sněmovna (§ 109a odst. 5 JŘPS), Irsko (§ 2 IE-ZPEU, zde se ale také výslovně hovoří o „doporučeních“ ze strany parlamentu), Itálie (§ 7 IT-ZEU), Litva (čl. 3 LT-ÚZEU, i zde ale přinejmenším anglická verze používá výraz „doporučení“), Rumunsko (§ 3 RO-ZEU), Slovinsko (§ 10 SI-ZEU).

⁵⁸⁹ Chorvatsko (čl. 144 HR-Ú), Maďarsko (čl. 19 HU-Ú), Německo (čl. 23 odst. 3 DE-Ú a zejm. § 8 DE-ZSVSS), Polsko (§ 13 PL-ZEU).

⁵⁹⁰ Estonsko (§ 152-4 EE-JŘ), Lotyšsko (§ 185-3 LV-JŘ, § 34 LV-VN), Slovensko (čl. 2 SK-ÚZEU)

⁵⁹¹ Slovinsko (§ 3, 6 a 10 SI-ZEU).

⁵⁹² Viz § 8 DE-ZSVSS. Auel, Rozenberg, Thomas, 2012, s. 9-10.

⁵⁹³ Bulharsko (§ 122 BG-JŘ), Finsko (čl. 96 FI-Ú), Švédsko (§ 10-10 SE-JŘ). Ve Švédsku a zejména ve Finsku vláda v praxi vnímá stanovisko parlamentu jako silně zavazující podle dánského vzoru. Viz např. Hegeland, 2007.

⁵⁹⁴ Řecko (§ 32A EL-JŘ).

⁵⁹⁵ Výjimkou je například Rumunsko, kde při rozporu stanovisek komor vláda požádá o přijetí společného usnesení. Nedojde-li k tomu, nemusí se vláda řídit stanoviskem ani jedné z komor (§ 3 RO-ZEU).

unijních aktů dotýkajících se vnitrostátní dělby kompetencí zakotvena silná vázanost vlády na názor druhé komory.⁵⁹⁶

Tam, kde je závaznost parlamentního usnesení stanovena poměrně jednoznačně, je zpravidla zároveň obecně dovoleno, aby se vláda od názoru parlamentu za určitých podmínek odchýlila. V Rakousku jsou to závažné důvody zahraniční a integrační politiky (čl. 23d a 23e AT-Ú),⁵⁹⁷ na Slovensku tak může učinit „v nevyhnutnom prípade a so zreteľom na záujmy Slovenskej republiky“ (čl. 2 SK-ÚZEU), v Maďarsku „v odůvodněných případech“ (§ 65 HU-ZEU).

Možnost neřídit se stanoviskem parlamentu pak bývá spojena s povinností ospravedlnit takový postup, zpravidla bez zbytečného odkladu, tedy buď ještě před jednáním Rady, nebo dodatečně, pokud se vláda odchýlí až přímo na Radě.⁵⁹⁸ Toto je hlavní specifický nástroj následné kontroly působení exekutivy v Radě. V kombinaci s veřejným projednáním vládního vysvětlení může být jeho použití pro vládu silnou výstrahou. Např. v Maďarsku parlament může i formálně rozhodovat o přijatelnosti vysvětlení vlády (§ 58 HU-ZEU). V kontextu maďarského politického systému je však tento institut mrtvou literou. Obecně se upozorňuje na skutečnost, že parlamenty málo sledují výsledky jednání Rady.⁵⁹⁹ Relevantním faktorem pro účinnost této formy kontroly se zdá být možnost individuálního vyslovení nedůvěry členovi vlády. V takovém případě jsou jednotliví ministři vystaveni mnohem větší hrozbě, pokud by opakovaně ignorovali postoje parlamentu, než když se mohou skrýt za vládní kolektiv.⁶⁰⁰

Někdy se na základě ne zcela jednotných kritérií rozlišuje mezi právně a politicky závazným stanoviskem parlamentu.⁶⁰¹ Nepovažují to za příliš podstatné.

⁵⁹⁶ V Rakousku se vláda nesmí odchýlit od postoje Spolkové rady, pokud projednávaný návrh právního aktu povede k omezení pravomocí zemí a Spolková rada vládě změnu pozice neschválí (čl. 23e AT-Ú). V Německu v některých případech dokonce jedná za stát v Radě zástupce zemí určený Spolkovou radou (čl. 23 odst. 6 DE-Ú).

⁵⁹⁷ Přísnější režim platí pro právní akty vyžadující změnu ústavy, kde se vláda nesmí odchýlit ani z uvedených důvodů, jestliže s tím Národní rada vysloví nesouhlas. Podobná formulace jak v Rakousku – „dobré důvody zahraniční a integrační politiky“ – se vyskytuje i v Německu jako liberační důvod z povinnosti dosáhnout dohody se Spolkovým sněmem před rozhodnutím Evropské rady o přistoupení nového členského státu a o změně smluv a před rozhodnutím Rady o přijetí nového člena eurozóny (§ 9 a 10 DE-ZSVSS).

⁵⁹⁸ Viz rozličné úpravy: Estonsko (§ 152-4 EE-JŘ), Chorvatsko (§ 10 HR-ZEU), Itálie (§ 7 IT-ZEU), Maďarsko (§ 65 HU-ZNS), Německo (§ 8 DE-ZSVSS, na návrh čtvrtiny poslanců se toto vysvětlení zařadí na plenární schůzi), Polsko (§ 8 PL-ZEU), Rakousko (čl. 23d a 23e AT-Ú), Rumunsko (§ 3 RO-ZEU), Slovensko (§ 58a SK-JŘ)

⁵⁹⁹ Mayer, 2012, s. 516.

⁶⁰⁰ Srov. např. Mayer, 2012, s. 197 ohledně Dánska. Maurer, 2012, s. 191-192 komentující situaci ve Finsku.

⁶⁰¹ Srov. Hegeland, 2007, s. 104, Karlas, 2011, s. 94-95.

Politickou závazností lze rozumět politickou potřebu neprotivit se vůli orgánu, který může vyslovit vládě nebo jednotlivému ministrovi nedůvěru. V tomto smyslu mohou být v parlamentní formě vlády politicky závazná veškerá parlamentní usnesení. Záleží ale na reálném politickém vztahu mezi parlamentem a vládou, zda to bude znamenat, že vláda může názory parlamentu na tvorbu evropského práva bez větších problémů ignorovat (Francie), nebo se jim naopak bude snažit plně vyhovět (Dánsko). Právní zakotvení závaznosti konkrétních usnesení parlamentu pro vládu naopak nemusí znamenat, že se parlament stane pánem evropské politiky. Může vést k jeho zdrženlivosti a obecněji formulovaným postojům vedeným snahou nesvazovat vládu ruce. Hlavním argumentem proti přikládání většího významu kategorizaci na právně a politicky závazná stanoviska parlamentu je ale fakt, že když se vláda stanoviskem parlamentu neřídí, parlament s přijatým rozhodnutím Rady nic nesvede, ať už byl jeho názor sebevíc závazný.⁶⁰² Podrobit vládu veřejné kritice může v obou případech. Rozdíl by snad mohl nastat z hlediska naplnění podmínek pro podání ústavní žaloby proti členu vlády,⁶⁰³ ale i takový problém by se asi řešil spíše politicky.

Efektivita kontroly se ostatně vůbec nemusí odvozovat od formálních pravidel. Typickým příkladem je Německo. Ve vztahu Spolkového sněmu s vládou hrají mnohem větší roli než parlamentní procedury neformální jednání po stranické linii. Probíhá velmi intenzivní kontrola ministerské administrativy jednotlivými (vládními) poslanci, spolupráce s poslanci Evropského parlamentu a přímá jednání s Komisí.⁶⁰⁴ Pozitivním rysem německé praxe je důkladná tvorba pozic v pracovních grémiích politických stran,⁶⁰⁵ která zřejmě v mnohých jiných parlamentech neprobíhá, což vede ke zdůraznění role zpravodaje. Na druhou stranu němečtí autoři často upozorňují na značnou informační asymetrii mezi vládními a opozičními poslanci,⁶⁰⁶ kterou lze přičítat právě vytěsnění formálních procedur. To je vysvětlováno i snahou chránit vládu před opoziční kritikou.⁶⁰⁷

⁶⁰² Weber Panariello, 1995, s. 307.

⁶⁰³ Kiiver, 2006b, s. 54-55.

⁶⁰⁴ Kropp, 2013, s. 182; Auel, Benz, 2005, s. 387-388; Karlas, 2011, s. 107, 112; Thym, 2007. Velké členské státy, jejichž europoslanci jsou z velké části členy dvou největších frakcí, mají v Evropském parlamentu nezanedbatelnou numerickou, ale i faktickou sílu. Mohou ji do určité míry využívat k brzdění postupu Evropského parlamentu směřujícího proti jejich národním pozicím.

⁶⁰⁵ Holzhaacker, 2002, s. 476-477; Karlas, 2011, s. 111.

⁶⁰⁶ Schmid, 2013, s. 359; Auel, Benz, 2005, s. 387-388. Obdobně např. v Nizozemí. Viz Holzhaacker, 2002, s. 476.

⁶⁰⁷ Holzhaacker, 2002, s. 465-471.

Účinky parlamentní kontroly lze jen velmi obtížně měřit, neboť se při většinovém rozhodování v Radě nemusí v konečném rozhodnutí projevit.⁶⁰⁸ Důležité je uvědomit si, že schvalování vládních mandátů v praxi nikdy není vládnutím namísto vlády. Podle některých autorů spíše potvrzením, že parlament je srozuměn s chystanými rozhodnutími Rady a nebude se proti nim dodatečně bouřit.⁶⁰⁹ Na druhou stranu vláda musí ve vlastním zájmu formulovat svou pozici tak, aby podporu parlamentu získala. Existence kontrolních prostředků má tedy preventivní účinky. Proto také nelze účinnost kontroly zkoumat jen na základě toho, kolikrát parlament vládu „přetlačí“.⁶¹⁰ Kritické posouzení vládních plánů nemusí vždy vyústit v jejich odmítnutí. Podpora vládního stanoviska je stejně hodnotnou formou jeho legitimizace a je v kontextu parlamentní formy vlády logická. Pokud parlament stanovisko vlády podpoří, může být jeho usnesení pro vládu i argumentem při vyjednávání. Podstatné je, aby probíhala reálná kontrola a nešlo jen o mechanický proces bez politického obsahu.

V literatuře nalezneme různé kategorizace parlamentů podle intenzity kontroly.⁶¹¹ Zpravidla se rozlišují parlamenty, které mohou překonat původní pozici vlády a nahradit ji pozicí vlastní (zejm. skandinávské a pobaltské), parlamenty, které systematicky projednávají evropské záležitosti a politicky ovlivňují vládu, nicméně nemají právní prostředky, jimiž by mohly odmítnout vládní pozici (zejm. Spojené království a Francie), a parlamenty působící v roli více či méně „aktivních diváků“ (zejm. jižní státy). Kombinuje se přitom právní úprava a praktické poznatky. Rozdílné zařazení do těchto skupin u jednotlivých autorů vypovídá o různé míře zohlednění praktického chodu jednotlivých komor.

4.6.2.4. Kontrola jednání předsedy vlády či hlavy státu v Evropské radě

I když se to nemusí zdát, má i toto téma silnou vazbu na tvorbu sekundárního práva EU. Evropská rada přijímá právně závazné akty jen výjimečně, ale svými politickými závěry výrazně ovlivňuje činnost Komise i Rady.

Evropská rada často jedná na základě nejrůznějších plánů, sdělení a zpráv Komise. K nim se v různé míře obecnosti vyjádří ve svých závěrech a dá Komisi pokyn ke zpracování příslušných návrhů právních aktů. Problémem je, že na její jednání se

⁶⁰⁸ Srov. Auel, Rozenberg, Tacea, 2015, s. 284. Souhlasím s T. Rauniem, 2009, s. 7, že toto lze zjišťovat pouze hloubkovými studiemi jednotlivých států a případů.

⁶⁰⁹ Buche, 2013, s. 386 a násl.

⁶¹⁰ Kiiver, 2007, s. 68.

⁶¹¹ Maurer, 2012, s. 44-46, 189-193; Karlas, 2011; Kiiver, 2006b, s. 53-62, předtím již Norton, 1995 a mnoho dalších.

nevztahuje osmitýdenní lhůta podle čl. 4 PVP. Stává se, že Komise vydá rozsáhlé dokumenty, které má Evropská rada projednávat, i s mnohem menším předstihem.⁶¹² Návrh závěrů Evropské rady je vydáván několik dní před jednáním, a to ne ve všech jazycích současně. To přirozeně znesnadňuje vnitrostátní projednání. Je zde tedy zvýšený tlak na přizpůsobení harmonogramu jednání parlamentu plánu jednání Evropské rady.

V období let 2009-2014 mnohastránkové závěry Evropské rady často velmi podrobně vymezovaly požadovaný obsah projednávaných legislativních návrhů souvisejících s finanční krizí. Přijaté závěry Evropské rady mohou být zejména Komisí využívány jako argument pro překonání nesouhlasu členského státu s dílčími rysy legislativních návrhů (premiéři již rozhodli). Význam závěrů Evropské rady tak nelze podceňovat.

Velká část států proto upravuje povinnost vlády projednat s parlamentem pozici před Evropskou radou a informovat o výsledcích Evropské rady.⁶¹³ Závaznost vyjádření parlamentu pro exekutivu zpravidla není upravena, ale najdou se i výjimky.⁶¹⁴ Témata Evropské rady jsou ideální příležitostí pro plenární debaty o evropských otázkách, neboť jsou dostatečně aktuální, obecná a závažná. Projednávání informací o Evropské radě na plénu však není pravidlem. Příčinou je i již zmiňovaná nutnost přizpůsobit jednání pléna termínu Evropské rady. Častěji se tak plenárně projednávají až výsledky Evropské rady.⁶¹⁵

Vzhledem ke složení Evropské rady na ní některé členské státy nejsou zastoupeny ústavními činiteli odpovědnými parlamentu.⁶¹⁶ I v těchto případech může docházet ke koordinaci postojů hlavy státu s parlamentní vládou.

4.6.2.5. Zhodnocení

L. Pítrová uvádí, že parlamentní kontrola musí být komplexní a systematická a nemůže se omezit jen na vybrané legislativní návrhy.⁶¹⁷ Parlament by si jistě měl

⁶¹² Např. obsáhlé sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse. COM(2012) 777 final/2 z 30. 11. 2012, které bylo vydáno dva týdny před jednáním Evropské rady, jež udala Komisi pokyny k další práci.

⁶¹³ Viz např. European Parliament, 2013, s. 30-31; COSAC Secretariat, 2013a, s. 11-12.

⁶¹⁴ Např. Litva (§ 180-9 LT-JŘ) nebo Rumunsko (§ 18 RO-ZEU), kde má vláda postoj parlamentu zohlednit, ale Evropské rady se zároveň účastní prezident, který již tuto povinnost výslovně nemá.

⁶¹⁵ European Parliament, 2013, zejm. s. 31.

⁶¹⁶ V současnosti se Evropské rady účastní prezidenti Francie, Kypru, Litvy a Rumunska. V minulosti se o účast prezidenta, nebo předsedy vlády vedly spory v Polsku.

⁶¹⁷ Pítrová, 2014, s. 272.

udržovat systematický přehled o celkovém dění. Efektivní kontrolou ale může být při objemu unijní legislativy jedině kontrola racionálně selektivní. Z hlediska právní úpravy platí, že čím širší instrumentárium parlament má, tím lepší jsou jeho výchozí podmínky. Dál už záleží na jeho vůli po kontrole, na praktickém naplňování právní úpravy.⁶¹⁸

Kulturu a intenzitu parlamentní kontroly ovlivňují kromě obecných politických faktorů zmíněných v kapitole 3 také další skutečnosti. V literatuře se nejčastěji zmiňuje faktické postavení parlamentu v ústavním systému, zejména reálný poměr moci mezi parlamentem a vládou, což samozřejmě může být proměnlivá veličina (jednobarevné, koaliční, menšinové vlády).⁶¹⁹ Dalším faktorem je význam přikládáný v parlamentu evropské politice, tedy zda je považována za extenzi vnitrostátních pravomocí parlamentu, nebo naopak za součást zahraniční politiky, která zpravidla parlament příliš nezajímá (jižní státy).⁶²⁰ Dále je to vnitropolitický význam evropských otázek, tedy zda v politickém systému existuje výrazná dělicí linie v názorech na evropskou integraci a její preferovanou podobu („míra euroskepticismu“), popř. i postoj politické reprezentace k suverenitě státu (Spojené království versus Belgie).⁶²¹ S tím souvisí i možnost využití evropských témat ve vnitrostátních politických konfliktech (odbojné regiony, snaha chránit pravomoci zemí před vládními zásahy skrze evropskou úroveň).⁶²²

S ohledem na výše uvedené se nedomnívám, že rozvojem právní úpravy lze zásadně ovlivnit aktivitu parlamentů. Zejména úvahy o harmonizaci vnitrostátních kontrolních procedur unijním právem⁶²³ nejsou na místě. Stejně jako v jiných případech harmonizace není vůbec zřejmé, jaký pozitivní vliv by to mělo mít na provádění kontroly, když už stávající nástroje zpravidla nejsou využívány v plné míře. Totéž platí o návrhu, aby bylo vnitrostátní projednání návrhu legislativního aktu s parlamentem povinné.⁶²⁴ Po mém soudu by to vyvolalo nejspíš jen administrativní zátěž.

Národní parlamenty budou přese všechny kontrolní prostředky vždy vyloučeny z rozhodujících mezivládních jednání. Proto se objevují návrhy, aby se zástupci

⁶¹⁸ Srov. aktuálně Auel, Christiansen, 2015.

⁶¹⁹ Kiiver, 2006b, s. 63-68; Abels, 2013, s. 84-85; Maurer, Wessels, 2001, s. 463; Mayer, 2012, s. 497-498.

⁶²⁰ Maurer, 2012, s. 189; Janowski, 2005, s. 229; Magone, 2007.

⁶²¹ Kiiver, 2006b, s. 63-67; Tans, 2007b, s. 234-235; Abels, 2013, s. 84-85. Konkrétně v Belgii se evropská integrace tradičně těší velké podpoře a vzhledem k vnitrostátnímu vývoji zde dochází k častému přerozdělování kompetencí, takže to není vnímáno s obavami ani ve vztahu k EU. Vos, Staelraeve, Devos, van Liefferinge, Schrijvers, 2007, s. 109-115.

⁶²² Tans, 2007b, s. 234-235.

⁶²³ Mayer, 2012, s. 546-549.

⁶²⁴ Mayer, 2012, s. 546-549.

parlamentů účastnili jednání Rady.⁶²⁵ To však považuji za nerealistické. Účast jednotlivých poslanců by parlamentu jako celku žádný zvláštní prospěch nepřinesla.

Je možné usilovat o větší transparentnost evropského legislativního procesu, ale i to má své limity, především u přípravných orgánů Rady, jejichž činnost lze sledovat jen velmi obtížně. V extrémním případě by navíc hrozilo kontraproduktivní vytěsnění reálného rozhodování na neformální úroveň,⁶²⁶ což se zčásti děje již nyní. Prostor pro zlepšení je v pozdních fázích legislativního postupu. Zde je problémem nedostupnost průběžných a pozměněných dokumentů ve všech jazycích EU.⁶²⁷ Již byla zmiňována i problematika neformálních trialogů, které představují černou skříňku tvorby evropské legislativy.⁶²⁸ Bylo by možné oživit myšlenku na zavedení dodatečné lhůty pro parlamentní kontrolu v případě, že návrh Komise dozná při projednávání významných změn,⁶²⁹ a to nad rámec současné desetidenní lhůty podle čl. 4 PVP. Jinou možností je eliminace neprůhledných neformálních dohod a důsledné dodržování pravidel legislativního postupu.

Dalším faktorem oslabujícím parlamentní kontrolu je excesivní rozsah zmocnění pro Komisi k vydávání aktů v přenesené pravomoci (čl. 290 SFEU).⁶³⁰ Podle čl. 290 SFEU může být Komisi svěřena pravomoc k doplnění nebo změnám nepodstatných prvků legislativního aktu. V některých návrzích legislativních aktů si však Komise navrhuje svěřit tuto pravomoc v takovém počtu a rozsahu případů, že členské státy mohou jen těžko odhadnout, jaké dopady vlastně bude přijetí legislativního aktu mít. Vznikají i spory o to, zda jsou zmocnění v souladu s čl. 290 SFEU. Procesně stačí Komisi při postupu podle čl. 290 SFEU podpora blokační menšiny v Radě, aby svůj návrh prosadila. Demokratická legitimita takových opatření je proto velmi slabá. Tento problém se již dostal i do pozornosti některých národních parlamentů.⁶³¹ Systematicky se mu ale vzhledem k omezeným kapacitám věnovat nemohou.

S. Hölscheidt navrhuje, aby určitý počet členů Rady nebo přímo národních parlamentů mohl u jednotlivých návrhů právních aktů vyvolat nutnost jejich schválení

⁶²⁵ Hölscheidt, 2008, s. 265; Mayer, 2012, s. 509-514; Zier, 2005, s. 364. Ve vztahu k Evropské radě Heffler, Kreilinger, Rozenberg, Wessels, 2013, s. 14.

⁶²⁶ Dann, 2004, s. 246-253.

⁶²⁷ Srov. i Pítrová, 2014, s. 271-273.

⁶²⁸ Sněmovna lordů UK, 2014, s. 31.

⁶²⁹ Sněmovna lordů UK, 2014, s. 31; Mayer, 2012, s. 536 a násl.

⁶³⁰ V menší míře se to týká i aktů prováděcích (čl. 291 SFEU).

⁶³¹ COSAC Secretariat, 2014b, s. 30-31. Český Senát výše nastíněnou praxi Komise opakovaně kritizoval ve svých usneseních.

národními parlamenty.⁶³² Nezabývá se ale již navazujícími otázkami, které jsou klíčové: kolik států/parlamentů by tak mohlo učinit a jak by se při parlamentním schvalování postupovalo. Stejně jako v Radě, tj. např. kvalifikovanou většinou? Tento návrh je poměrně revoluční a politicky těžko prosaditelný, i když při změnách primárního práva může dojít k rozšíření okruhu případů, kdy právní akt vstupuje v platnost až po „schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy“. Bude-li se při budoucích změnách smluv dbát o jasnější vymezení kompetencí EU, může být právě požadavek parlamentního veta nebo vnitrostátního schválení u konkrétních právních aktů EU důležitým nástrojem parlamentní kontroly. Jeho plošné zavedení očekávat nelze.

O. Tans zastává názor, že parlamentní forma vlády je překážkou kontroly jednání vlády v Radě. Kontrola evropských záležitostí založená na ministerské (vládní) odpovědnosti nemá přesvědčivé výsledky, neboť ministři se jen zřídka dostanou kvůli evropským záležitostem pod politický tlak.⁶³³ To je fakt, který plyne nejen z vnitrostátních ústavních systémů, ale především z mezí této kontroly daných základními pravidly fungování EU. Parlamentní kontrola ale nemá žádnou demokraticky akceptovatelnou alternativu.

4.6.3. Kontrola dodržování zásady subsidiarity

4.6.3.1. Mechanismus předchozí kontroly subsidiarity národními parlamenty

Již čl. 1 PSP zdůrazňuje, že orgány EU mají neustále dbát na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Podle čl. 5 PSP se návrhy legislativních aktů⁶³⁴ odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality, včetně finančního dopadu návrhu, a jde-li o směrnici, zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje. Návrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády

⁶³² Hölscheidt, 2008.

⁶³³ Tans, 2007b, s. 235-239.

⁶³⁴ Podle čl. 3 PSP se zde návrhem legislativního aktu rozumějí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.

členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo. S tím souvisí čl. 2 PSP, podle kterého Komise vede před předložením návrhu legislativního aktu rozsáhlé konzultace (s výjimkou mimořádně naléhavých případů, což se musí odůvodnit).

Podle čl. 6 PSP může ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích EU každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli jeho komora zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Je dále věcí parlamentu případně konzultovat regionální parlamenty s normotvornou pravomocí.⁶³⁵

Podrobnější pravidla k běhu osmitýdenní lhůty vymeziла Komise nezávazným prohlášením.⁶³⁶ Osmitýdenní lhůta běží od rozeslání předávacího dopisu (*lettre de saisine*) k poslední jazykové verzi návrhu legislativního aktu. Vzhledem k letní přestávce v činnosti parlamentů pak Komise nehodlá do běhu lhůty počítat měsíc srpen. Ačkoli je to z hlediska parlamentů velmi vítaný ústupek, nemá oporu v právu EU. Navazuje ale i na harmonogram jednání Evropského parlamentu a Rady a lze tak říci, že žádný jiný orgán neomezuje.

Vnitrostátní úprava zpravidla jen stanoví, kdo může jménem parlamentu přijímat odůvodněná stanoviska. Vzhledem ke krátké lhůtě řada parlamentů či komor svěřila tuto moc v zásadě evropskému výboru.⁶³⁷ Jiné trvají s ohledem na význam odůvodněného stanoviska na usnesení pléna.⁶³⁸

⁶³⁵ K tomu viz např. Alonso de León, 2012; Borońska-Hryniewiecka, 2013; Granat, 2013, s. 13. Regionální rozměr subsidiarity je dále zdůrazněn žalobním právem Výboru regionů podle čl. 8 PSP.

⁶³⁶ Praktická opatření pro činnost mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity podle Protokolu č. 2 Lisabonské smlouvy. Příloha dopisu předsedy Komise J. M. Barrosa a místopředsedkyně Komise M. Wallströmové předsedům národních parlamentů z 1. 12. 2009. [2014-11-20]. Dostupné z <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_en.pdf>

⁶³⁷ Belgie – Poslanecká sněmovna (třetina členů výboru však může rozhodnutí přesunout na plénum, § 38 BE-JŘI), Bulharsko, Česká republika – Poslanecká sněmovna (podle obecných pravidel o projednávání návrhů právních aktů EU), Dánsko (iniciativa však vychází ze sektorových výborů, které jsou za kontrolu subsidiarity primárně odpovědné), Francie (s možností přesunu rozhodnutí na sektorový výbor, popř. plénum), Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Rakousko, Rumunsko – Poslanecká sněmovna (nerozhodnuli předsednictvo o předání věci plénu), Řecko (evropský výbor má jednat společně se sektorovým), Slovensko, Španělsko (jedná společný výbor, pokud si některá komora rozhodnutí neatrhuje, § 5 ES-ZSV). Zvláštní je situace Slovinského Státního shromáždění, kde přijímá odůvodněná stanoviska sektorový výbor, ale na návrh menšiny jeho členů může být rozhodnutí přesunuto na plénum (§ 154m SI-JŘI).

⁶³⁸ Belgie – Senát, Česká republika – Senát, Estonsko, Finsko, Irsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Německo (s výjimkami plynoucími z obecné úpravy projednávání dokumentů EU), Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko – Senát, Spojené království, Švédsko.

Podle čl. 7 odst. 1 PSP má předkladatel návrhu legislativního aktu k odůvodněným stanoviskům přihlížet. V praxi to znamená, že Komise na ně jednotlivě reaguje formou dopisu. Výraznější dopad má ale až přijetí určitého počtu odůvodněných stanovisek ke konkrétnímu návrhu. Pro tyto účely má každý vnitrostátní parlament dva hlasy, přičemž v dvoukomorovém parlamentním systému má každá komora jeden hlas. Od tohoto pravidla se odchyluje Slovinsko, kde oběma hlasy disponuje dolní komora,⁶³⁹ což však považuji za akceptovatelné s ohledem na zvláštnosti slovinského ústavního systému (čl. 4 odst. 2 SEU).

Čl. 7 odst. 2 PSP upravuje tzv. proceduru žluté karty. Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům (v současnosti 19 hlasů z 58), musí být návrh přezkoumán. V případě aktů uvedených v čl. 76 SFEU stačí jedna čtvrtina (14 hlasů z 58).⁶⁴⁰ Po takovém přezkoumání může Komise nebo jiný předkladatel návrhu rozhodnout, že návrh zachová, změní nebo jej stáhne. Toto rozhodnutí musí být odůvodněno.

Čl. 7 odst. 3 PSP upravuje tzv. proceduru oranžové karty. Vztahuje se pouze na akty přijímané řádným legislativním postupem. Pokud u těchto aktů odůvodněná stanoviska představují nejméně prostou většinu hlasů, musí být návrh přezkoumán. Po takovém přezkoumání může Komise rozhodnout, že návrh buď zachová, změní nebo jej stáhne. V případě zachování návrhu musí Komise zpracovat vlastní odůvodněné stanovisko, v němž uvede, proč se domnívá, že daný návrh je v souladu se zásadou subsidiarity. Její stanovisko a odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů se předloží normotvůrci (Evropskému parlamentu a Radě). Tyto orgány před ukončením prvního čtení návrhu posoudí jeho soulad se zásadou subsidiarity, přičemž zohlední zejména argumenty sdílené většinou vnitrostátních parlamentů a stanovisko Komise. Pokud normotvůrce zaujme většinou 55 % členů Rady nebo většinou odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není legislativní návrh dále zvažován.

Jak je vidět, oranžová karta má přísnější podmínky, mírně silnější účinek a vztahuje se na užší okruh případů (jen legislativní akty přijímané řádným legislativním

⁶³⁹ Srov. Dopis předsedy Státního shromáždění z 28. 10. 2013 připojený k odůvodněnému stanovisku Státního shromáždění k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, dostupný z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20130255/sizbo.do>>

⁶⁴⁰ Pod tento režim spadají podle čl. 76 SFEU legislativní akty, jejichž právním základem je čl. 82 až 89 SFEU, tj. justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce, a dále akty založené na čl. 74 SFEU, upravující správní spolupráci ve výše uvedených otázkách.

postupem). Vztah povinností předkladatele u žluté a oranžové karty není z hlediska legislativní techniky příliš promyšlený. Zatímco u žluté karty má Komise odůvodnit své rozhodnutí o dalším osudu návrhu, v případě oranžové karty má odůvodnit pouze případné rozhodnutí návrh zachovat. Komise nicméně hodlá v obou případech vydat o svém rozhodnutí sdělení. Rozhodne-li se navrhovatel návrh legislativního aktu pozměnit, musí jej podle čl. 4 PSP znovu předložit národním parlamentům. Není už ale zřejmé, zda má v takovém případě znovu proběhnout kontrola subsidiarity.⁶⁴¹

Právo Rady a Evropského parlamentu zamítnout návrh, který obdržel oranžovou kartu, se může jevit jako nadbytečné, neboť stačí návrh nepřijmout. Z procesního hlediska ale tato úprava jistou logiku má. V případě Evropského parlamentu je pro zamítnutí návrhu legislativního aktu obecně nutná většina všech hlasů, zatímco zde postačí většina hlasů přítomných poslanců. V případě Rady pak úprava legislativního postupu nepředpokládá v 1. a 2. čtení možnost zamítnutí návrhu (lze ho pouze neprojednat).⁶⁴² Formální hlasování může být i politickým signálem vůči Komisi jako předkladateli návrhu.

Jakkoli je zásada subsidiarity právním pravidlem, je její kontrola národními parlamenty kontrolou politickou – parlamenty nemají povinnost přijmout odůvodněné stanovisko, i když se domnívají, že je zásada subsidiarity porušena.

Odůvodněné stanovisko není samo o sobě sankcí, ale spíše varováním (odtud též označení „mechanismus včasného varování“).

Kontrola subsidiarity slouží ochraně menšiny, což plyne z rovnosti hlasů parlamentů členských států i z prahu pro žlutou kartu.⁶⁴³ Na druhou stranu ani vůli většiny národních parlamentů v rámci oranžové karty nejsou přiznány významné právní účinky.⁶⁴⁴ Mechanismus kontroly subsidiarity tedy především není pojat jako kolektivní veto národních parlamentů.⁶⁴⁵ Tzv. červená karta sice byla na Konventu zvažována, ale neprosadila se. Při požadovaném prahu dvou třetin hlasů národních parlamentů by se ale stejně nejednalo o prakticky relevantní institut. Parlamenty tak za současného právního stavu nemohou přijetí návrhu legislativního aktu zablokovat. To může být poněkud překvapivé zjištění v kontextu čl. 12 písm. b) SEU, dle kterého národní parlamenty

⁶⁴¹ Čl. 5 a násl. PSP totiž o pozměněných návrzích nehovoří. Kiiver, 2012a, s. 22 z toho dovozuje, že se na ně tento postup již nevztahuje. Obdobně Barrett, 2008, s. 82-83.

⁶⁴² Calliess, 2009b, s. 12.

⁶⁴³ Srov. Kiiver, 2012a, s. 63; Cooper, 2013, s. 543-544; Estella, 2002, s. 89, 179.

⁶⁴⁴ Cygan, 2012, s. 487 a násl.; Kocharov, 2012, s. 8-9 uvádí, že procesní ustanovení protokolu obracejí presumpci plynoucí z čl. 5 odst. 3 SEU, že mají jednat členské státy.

⁶⁴⁵ Srov. Kiiver 2012a, s. 147; Mayer, 2012, s. 134.

„zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována“. V každém případě se tím významně oslabuje teze o „obstrukčním“ či „negativním“ charakteru kontroly subsidiarity, kterou nalezneme u některých autorů.⁶⁴⁶

Jak tedy tento mechanismus chápat? Domnívám se, že má jít o strukturovaný dialog mezi národními parlamenty a Komisí, který však na rozdíl od politického dialogu není jen volnou výměnou názorů, nýbrž komunikačním rámcem se stanovenými pravidly, který má plnit určitý účel. Tím by měla být snaha o prosazení respektu k zásadě subsidiarity do evropské legislativní kultury. Kontrola subsidiarity je sporem mezi Komisí a národními parlamenty, které přijaly odůvodněná stanoviska. Arbitrem je Rada a Evropský parlament, popř. následně Soudní dvůr.⁶⁴⁷

Podle I. Coopera bude mechanismus úspěšný, vyvolá-li konstruktivní debatu mezi Komisí a národními parlamenty a bude-li výsledek záležet na kvalitě argumentů obou stran.⁶⁴⁸ S jeho první tezí lze souhlasit, u druhé je otázkou, zda lze něco takového očekávat od politického procesu (tvorba sekundárního práva), který není vystaven tlaku veřejnosti. Je proto důležité vnímat kontrolu subsidiarity také jako stimulátor kontroly vlády v dalším průběhu legislativního procesu.⁶⁴⁹ Odůvodněné stanovisko je vždy i silným signálem pro vládu a návrhy, ke kterým se jich sešel větší počet, by logicky měly být příslušnými parlamenty intenzivněji sledovány. Navenek může odůvodněné stanovisko působit i jako vysvětlení, proč bude parlament eventuálně požadovat, aby vláda návrh aktu nepodpořila.

4.6.3.2. Zásada subsidiarity v právu EU

Přestože má zásada subsidiarity rozsáhlý společenskovední i právní kontext,⁶⁵⁰ je třeba její význam a účel v právu EU vykládat primárně z obsahu unijní právní úpravy.⁶⁵¹ Čl. 5 odst. 3 SEU stanoví, že podle zásady subsidiarity jedná EU v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe

⁶⁴⁶ Maurer, 2012, s. 209-214; De Wilde, 2012. Pomineme-li, že spory jsou samotnou podstatou politiky, parlamentům se rozhodně nebrání, aby zároveň s přijetím odůvodněného stanoviska konstruktivně navrhly jiný postup nebo Komisi zjištěný problém řešily na národní úrovni.

⁶⁴⁷ Obdobné pojetí zastávají Kiiver, 2012a, s. 108-109, 126-133 nebo Cooper, 2006, s. 282-283.

⁶⁴⁸ Cooper, 2006, s. 282-283, 293, 298.

⁶⁴⁹ Srov. Pítrová, 2014, s. 243. Cooper, 2006, s. 282-283.

⁶⁵⁰ Isensee, 2001; Pieper, 1994.

⁶⁵¹ To například vylučuje výklad, že zásada subsidiarity může založit pravomoc EU bez výslovného ustanovení primárního práva, který zastával v roce 1994 K. Lenaerts, jak uvádí Estella, 2002, s. 2.

dosaženo na úrovni EU. Zásada subsidiarity v čl. 5 SEU tak odpovídá na otázku, zda EU smí vykonat pravomoc, která jí byla svěřena.⁶⁵²

Zásada subsidiarity, a tím pádem i mechanismus její kontroly národními parlamenty, se vztahuje jen na oblasti, které nespádají do výlučné pravomoci EU. Povaha pravomocí EU a jejich přiřazení kategoriím výlučných a sdílených byla před Lisabonskou smlouvou předmětem složitých sporů a výkladů. Zavedením kategorií pravomocí v čl. 2 až 6 SFEU však byla jednoznačně vyřešena, neboť stačí vyhledat příslušnou rubriku kapitoly SFEU, v níž se nachází právní základ návrhu. Omezení kontroly subsidiarity na nevýlučné pravomoci EU je logické a nemělo by vyvolávat spory.⁶⁵³

Pomineme-li výše zmíněný „nultý krok“ spočívající v ověření povahy pravomoci EU, má „test subsidiarity“ dvě kritéria. První je vyjádřeno slovy „pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní,“ druhé pak slovy „ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“. Aby bylo plánované opatření v souladu se zásadou subsidiarity, musí být splněna obě současně. Tato kritéria jsou Komisí např. ve výročních zprávách o používání zásad

⁶⁵² Podrobnější vymezení zásady subsidiarity obsahoval Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený k Amsterodamské smlouvě. Stanovil tři pravidla, převzatá z předchozích vnitřních dokumentů Komise: „1. Posuzovaná záležitost má nadnárodní povahu, kterou nelze uspokojivě vyřešit činností členských států. 2. Činnost pouze na vnitrostátní úrovni nebo nečinnost Společenství by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (jako nezbytnost napravit narušení hospodářské soutěže nebo vyvarovat se zastřené omezování obchodu nebo posílit hospodářskou a sociální soudržnost) nebo by jinak významně poškodila zájmy členských států. 3. Činnost na úrovni Společenství by vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na úrovni členských států zřejmé výhody.“ Příkláním se k autorům, kteří byli k přidání hodnotě těchto kritérií skeptičtí. Bermann, 1994, s. 370-371, Mellein, 2007, s. 231-234, nejpodrobněji analýza, kterou provedl Estella, 2002, s. 100 a násl. Komise je dodnes uvádí ve svých vodítkách pro posuzování dopadů jako v podstatě jedinou konkretizaci zásady subsidiarity pro svou praxi. Viz European Commission Impact Assessment Guidelines, 15. 1. 2009, SEC(2009) 92, s. 23.

⁶⁵³ Přesto již takový spor vznikl v souvislosti s návrhem nařízení Evropského parlamentu o podrobných pravidlech pro výkon vyšetřovacího práva Evropského parlamentu, a o zrušení rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady a Komise 95/167/ES, Euratom, ESUO, dokument z 16. 4. 2014, složka 2009/2212(INL). Tento návrh vypracoval v souladu s čl. 226 SFEU z vlastní iniciativy přímo Evropský parlament. Nerozeslal jej ale postupem podle PSP národním parlamentům a v odpovědích na jejich dotazy odmítal, že by se na návrh vztahovala kontrola subsidiarity. Podrobněji Pítrová, 2014, s. 237-238. Evropský parlament nakonec návrh nařízení přijal, ale dosud k němu nebyl udělen potřebný souhlas Komise a Rady. Již Kiiver, 2012a, s. 21 si povšiml, že z kontroly subsidiarity nejsou vyňaty akty interního charakteru, nelze-li je podřadit pod některé věcné okruhy v čl. 3 SFEU. Předmětný návrh přitom zdaleka neměl jen interní účinky. Jiným případem byl návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí, COM(2013) 884 z 13. 12. 2013. Komise v důvodové zprávě zjevně nesprávně tvrdila, že tento návrh založený na čl. 33 SFEU spadá do oblasti výlučných pravomocí EU. Na základě argumentace vlád i národních parlamentů svůj omyl uznala a 5. 7. 2014 vydala pozměněný návrh, jehož důvodová zpráva obsahuje i odůvodnění z hlediska zásady subsidiarity, jak je u návrhu spadajícího do sdílené pravomoci vyžadováno.

subsidiarity a proporcionalita označována jako kritérium nezbytnosti (*necessity*) a kritérium přidané hodnoty (*EU value added*).⁶⁵⁴

U kritéria nezpůsobilosti členských států uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti se nabízí otázka, zda se má zkoumat vůle členských států toho dosáhnout, nebo jejich schopnost. Dle mého názoru nelze pouze ze skutečnosti, že členské státy neučinily opatření, která učinit mohly, dovozovat, že toho nejsou schopny. Členské státy musejí mít prostor pro vlastní politiku, a tím i vlastní určení priorit. Cíle EU, které navíc mohou být naplňovány jen v mezích svěřených pravomocí, nemohou být obecně předřazeny mnohem širšímu okruhu legitimních cílů vnitrostátní politiky.⁶⁵⁵ Vůle členských států by ale měla hrát roli tam, kde nečinnost některých států významně negativně ovlivňuje ostatní, aniž by zároveň představovala způsob dosahování jiného politicky legitimního cíle.

Významným ukazatelem naplnění prvního kritéria je přeshraniční charakter předmětu regulace, který v různé míře nutí ke koordinaci mezi členskými státy. Jeho existence ale zároveň nemůže být automaticky považována za dostatečné ospravedlnění jakéhokoli jednání EU. To by znamenalo připustit centralizaci založenou na regulaci marginálních přeshraničních jevů. Konkrétní mezní míru přeshraničního aspektu, která již ospravedlňuje jednání na evropské úrovni, však určit nelze. Někdy až detektivní snaha Komise hledat v předmětu regulace přeshraniční účinky souvisí i s tím, že v ryze vnitrostátních situacích je argumentace, že členské státy nemohou nějaký problém řešit, málo přesvědčivá.⁶⁵⁶ Test subsidiarity se pak stává jen střetem politického přesvědčení unijních a národních orgánů o tom, jaká politika má být uskutečňována. V takovém případě jednání EU nutně zasahuje do demokratické tvorby vůle na úrovni členských států.

Podle druhého kritéria musí EU prokázat, že dosáhne lepších výsledků než členské státy, a to i kdyby bylo zjevné, že jednání na úrovni členských států bude za všech okolností nedostatečné. Obecně zde má dojít ke srovnání odhadovaných účinků možného jednání na obou úrovních. Největší státy však budou často schopny dosáhnout vytyčeného cíle i samostatně. Otázkou pak je, zda má být referenčním hlediskem nejslabší stát. Při současné rozmanitosti členských států lze totiž argumentem efektivity

⁶⁵⁴ Calliess, 2010 tato označení kritizuje jako neodpovídající podstatě obou kritérií.

⁶⁵⁵ Srov. Koch, Kullas, 2010, s. 16.

⁶⁵⁶ Jak by totiž takový problém mohla vyřešit EU? Kocharov, 2012, s. 10.

odůvodnit unifikaci v podstatě v jakékoli oblasti.⁶⁵⁷ Národní parlamenty by zároveň těžko mohly kontrolu subsidiarity provádět, pokud by to mělo znamenat, že každý bude muset objektivně posoudit stav ve všech členských státech. Otázka, na jaké úrovni může být cílů dosaženo „lépe“, ponechává obrovský prostor pro výklad a uvážení. Odkaz na „rozsah“ a „účinky“ činnosti svádí k posuzování tohoto kritéria z ekonomického hlediska (činnost EU odstraní negativní externalitu mezi členskými státy a povede k úsporám z rozsahu při jednání na centrální úrovni).⁶⁵⁸ Takový výklad nepovažují za správný.

Vrátíme-li se k tezi, že subsidiarita je nástrojem interpretace kompetenčních norem, vyplývá z toho, že posouzení „lepšího“ dosažení cílů nemůže být vedeno jen technokratickou efektivitou nebo tvrzenou potřebou jednotného celoevropského řešení problému, ale také úvahou, která úroveň může daný politický problém řešit demokraticky nejcitlivěji.⁶⁵⁹ Tomu odpovídá i preambule SEU, podle níž mají být ve stále užším svazku mezi národy Evropy „rozhodnutí přijímána co nejbližší občanům v souladu se zásadou subsidiarity“. V čistě ekonomickém pojetí, zejména ve vazbě na prospěch pro vnitřní trh, test subsidiarity neřeší problémy centralizace moci, oslabení demokracie, neresponzivní politiky na úrovni EU nebo negativních dopadů na hospodářství členských států.⁶⁶⁰ Přínosy jednání na evropské úrovni je tak třeba vyvažovat jeho negativními důsledky, zejména „náklady“ spočívajícími v nezohlednění rozdílných preferencí členských států centrálně navrhovaným řešením.⁶⁶¹ V tomto duchu navrhuje Ch. Calliess srovnání přínosů plynoucích z jednání na centrální úrovni (*Integrationsgewinn*) se ztrátou kompetencí na straně členských států (*mitgliedstaatlicher Kompetenzverlust*) s tím, že pokud je přínos příliš malý a důsledky omezení kompetencí členských států naopak závažné, nemá EU jednat.⁶⁶² Obdobně R. Schütze navrhuje vykládat subsidiaritu jako „federální proporcionalitu“, tedy jako

⁶⁵⁷ Bickenbach, 2013, s. 544.

⁶⁵⁸ Koch, Kullas, 2010, s. 2, 18-20. Argumenty, že subsidiarita má být posuzována čistě ekonomicky, nebyly neobvyklé v 90. letech. Např. Lang, 1995, s. 104. Zastávám ale názor, že smyslem zapojení národních parlamentů do kontroly subsidiarity těžko má být provádění ekonomických analýz.

⁶⁵⁹ Srov. Hahn-Lorber, 2010, zejm. s. 776.

⁶⁶⁰ Chalmers, 2013, s. 8. Proti subsidiaritě jako principu chránícímu demokratické sebeurčení lze stavět technokratické argumenty, jak činí např. Poiarses Maduro, 2005, s. 61, podle něhož regulátor, který je blíž k regulovanému zájmu, jím spíše může být (negativně) ovlivněn. Takový přístup zcela pomíjí kvalitativní rozdíl mezi národním a unijním „regulátorem“, ale i skutečnost, že regulované zájmy se často koncentrují právě na unijní úrovni.

⁶⁶¹ Koch, Kullas, 2010, s. 2, 18-20.

⁶⁶² Calliess, 2002, s. 44. Mellein, 2007, s. 234-235. Obdobně Koch, Kullas, 2010, s. 18.

nástroj kontroly, zda EU zbytečně nezasahuje do národní autonomie.⁶⁶³ Subsidiarita se tím propojuje i se zásadou respektování národní identity členských států a základních funkcí státu (čl. 4 odst. 2 SEU).⁶⁶⁴

Přístupy umožňující zahrnout do testu subsidiarity i otázku omezení politického rozhodování členských států pochopitelně hraničí se zásadou proporcionality, pokud by byla chápána jako zkoumání nezbytnosti intervence EU vůči členským státům.⁶⁶⁵ V tomto duchu argumentuje G. Davies. Podle něj zásada subsidiarity nemůže sloužit k vyvažování zájmů mezi členskými státy a EU, protože předřazuje dosažení cílů EU všemu ostatnímu. Neplyne z ní žádný důvod, proč by EU nemohla zavést např. jediný úřední jazyk. Problém je pouze v tom, že by tím došlo k hrubému zásahu do autonomie členských států a přidaná hodnota byla nízká. Tento typ argumentace však podle Daviese spadá do zásady proporcionality. Davies dodává, že subsidiarita se stává centralizující, netolerantní koncepcí, která předpokládá, že nižší úrovně výkonu veřejné moci nemají vlastní odlišné zájmy.⁶⁶⁶ Dle mého názoru tento pohled ukazuje, že je přesvědčivější výše nastíněné širší pojetí vnímající subsidiaritu v kontextu demokracie, politického sebeurčení a národní ústavní identity. Dosahování vytyčených cílů EU nelze absolutizovat, protože je třeba je vidět v kontextu celkových dopadů – snaha o dosažení jednoho cíle může narušit jiný cíl nebo hodnotu chráněnou v rámci EU, včetně národní identity a základních funkcí státu, což může převážet nad přidanou hodnotu jednání EU. Komise ale tento přístup zjevně nesdílí a spíše se drží technických argumentů.

PSP stanoví povinnost předkladatele odůvodnit návrh s ohledem na zásadu subsidiarity. Národní parlamenty tak nemají za úkol domýšlet si relevantní údaje a na ně navazující argumenty, aby s nimi mohly polemizovat. V případě chybějícího nebo nejasného odůvodnění lze hovořit o vyvratitelné domněnce, že je zásada subsidiarity porušena. Všeobecně je proto akceptována možnost, aby národní parlament přijal odůvodněné stanovisko, pokud Komise návrh dostatečně neodůvodní.⁶⁶⁷ Tento výklad podporují jak okolnosti zavedení parlamentní kontroly, tak i její účel dodat zásadě subsidiarity větší váhu v legislativním procesu. Plíživé rozšiřování kompetencí je totiž

⁶⁶³ Schütze, 2013, s. 256-265.

⁶⁶⁴ Guastafarro, 2013, s. 4, 13; srov. i Fasone, 2013, s. 8 a násl.

⁶⁶⁵ Soudní dvůr ale zásadu proporcionality v tomto smyslu příliš nepoužívá. Kumm, 2006, s. 531.

⁶⁶⁶ Davies, 2006, s. 67-68, 78-79. Obdobný výklad přináší Hettne, 2014, s. 7 (nové) redukcující subsidiaritu na posouzení, která úroveň má uskutečnit stanovené cíle. Sám uznává, že v důsledku toho je jakékoli harmonizační opatření z hlediska subsidiarity nenapadnutelné.

⁶⁶⁷ Např. Mellein, 2007, Kiiver, 2012a, zejm. s. 100-101, aj.

problémem institucionální kultury EU – nedostatečně vysvětlená centralizace prohlubuje nedůvěru vůči institucím, které ji prosazují.⁶⁶⁸

Právě odůvodňování souladu se zásadou subsidiarity je velkým problémem v praxi. Komise často nepředloží podrobnou srovnávací analýzu a uvede velmi vágní argumenty, proč je jednání EU výhodnější.⁶⁶⁹ Odůvodnění návrhů mívají podobu bezobsažné panelové řeči.⁶⁷⁰ Kritizován však není jen praktický přístup Komise k zásadě subsidiarity, nýbrž i nastavení jejích vnitřních pravidel pro provádění analýz dopadů.⁶⁷¹ Odůvodnění návrhů Komise by měla být mnohem podrobnější než u vnitrostátních legislativních iniciativ vycházejících z orgánů se silnou demokratickou legitimitou.

Podrobnější informace než v odůvodnění návrhu často obsaženy ve zprávě o hodnocení dopadů, která každý návrh doprovází. Proto někteří autoři uvádějí, že národní parlamenty mají k těmto zprávám přihlížet.⁶⁷² To je ovšem problematické, neboť obsah těchto zpráv není překládán do všech úředních jazyků EU a čl. 5 PSP jasně hovoří o tom, že zevrubné odůvodnění souladu návrhu se zásadami subsidiarity a proporcionality má být součástí návrhu, tedy jeho důvodové zprávy. Na tom je třeba trvat. Navíc nelze obecně říci, že by doprovodné dokumenty Komise na rozdíl od odůvodnění návrhů obsahovaly skutečně důkladné a nezpochybnitelné analýzy relevantní z hlediska subsidiarity.

Je pravda, že naplnění zásady subsidiarity lze většinou spolehlivě posoudit až zpětně.⁶⁷³ Proto je na místě jisté politické uvážení unijního zákonodárce. Musí ale být

⁶⁶⁸ Weatherill, 2011, s. 854.

⁶⁶⁹ Např. v návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám, COM(2012) 617 z 24. 10. 2012 argument rozdíly (faktickými, nikoli právními) mezi členskými státy a možností Unie „jít příkladem“, v návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust). COM(2013) 535 ze 17. 7. 2013 tautologická argumentace, že agenturu EU lze zřídit pouze právem EU (podstatou návrhu ale nebylo zřízení agentury, nýbrž změny v jejím fungování, které se dotýkaly pravomocí členských států), popř. klasický argument čl. 114 SFEU, že harmonizovat právní úpravu lze pouze unijním právem a že rozdílná právní úprava je sama o sobě problémem a překážkou obchodu.

⁶⁷⁰ Puttler, 2010, s. 2 a Mellein, 2007, s. 132 shodně hovoří o standardizovaném stavebnicovém textu (*Textbausteine*).

⁶⁷¹ Kriticky k těmto pravidlům Davies, 2006, s. 76-77. Podle něj se analýza dopad zaměřuje na spotřebitele, podniky a sociální partnery, ale ne na ústavní autonomii členských států. Dochází k závěru, že subsidiarita může sloužit k manipulaci debaty, protože zaměřuje diskuzi na dosažení cílů EU a na neschopnost členských států, přičemž vylučuje ostatní faktory. Argument členského státu, že navrhované opatření má negativní dopady na jiné politiky, které stát prosazuje, pak lze odmítnout jako právně irrelevantní. Aktuální podoba European Commission Impact Assessment Guidelines, 15. 1. 2009, SEC(2009) 92 nezavádá důvod pro přehodnocení tohoto postoje.

⁶⁷² Mellein, 2007, s. 187-188; Craig, 2012; Pítrová, 2007, s. 108.

⁶⁷³ Tlamecha, 2007, s. 93. Komise ale k následnému hodnocení dopadů regulace takto nepřistupuje. Nedosažení stanoveného cíle činností EU jí bývá argumentem pro další rozšíření této činnosti.

založeno na skutečných poznatcích a analýzách, neboť má značné dopady na dělbu kompetencí mezi dvěma úrovněmi výkonu veřejné moci, jejichž demokratická legitimita není srovnatelná. Zásada subsidiarity vyžaduje, aby předkladatel návrhu jasně popsal problém, který má navrhované opatření řešit, a vysvětlil, proč jej nemohou vyřešit členské státy a naopak jej může lépe řešit EU.

Porušení zásady subsidiarity v procesním smyslu je v praxi odůvodněných stanovisek především snadným argumentem, pokud má parlament k souladu se zásadou subsidiarity i věcné výhrady. Přestože by jistě bylo vhodné, kdyby národní parlamenty upozorňovaly na porušení požadavků na odůvodnění návrhu podle čl. 5 PSP nezávisle na tom, zda s návrhem obsahově souhlasí, nelze to vzhledem k politickému charakteru kontroly subsidiarity očekávat.

4.6.3.3. Rozsah kontrolního mechanismu

Podle textu PSP lze odůvodněná stanoviska přijímat z důvodu domnělého porušení zásady subsidiarity. V teorii i praxi probíhá debata o užším či širším rozsahu parlamentní kontroly podle PSP, která zahrnuje vedle výkladu samotné zásady subsidiarity (viz výše) tři okruhy problémů: zásadu svěření pravomocí, zásadu proporcionality a obsah návrhu.

1. Podle zásady svěření pravomocí jedná EU pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve smlouvách členskými státy pro dosažení stanovených cílů (čl. 5 odst. 2 SEU).

Zásadním argumentem pro zahrnutí otázky pravomoci EU do rámce kontrolního mechanismu je argument systematický, daný logikou kompetenčních norem. Posouzení existence pravomoci EU představuje ve vztahu k zásadě subsidiarity předběžnou otázku. Nemá-li EU pravomoc určité opatření přijmout, nemůže být její jednání v souladu se zásadou subsidiarity, protože tato zásada nemůže kompetenci EU založit.⁶⁷⁴ Jednání EU tak bude bez dalšího v rozporu se zásadou subsidiarity, resp. u takového aktu nelze o souladu se zásadou subsidiarity vůbec hovořit. Pokud by národní parlamenty nemohly v rámci kontroly subsidiarity namítat nedostatek kompetence, pozbyla by kontrola smyslu, protože by při ní bylo možné uplatňovat námitky méně závažné (rozpor se zásadou subsidiarity), ale nikoli námitky mnohem závažnější (nedostatek pravomoci).

⁶⁷⁴ Kiiver, 2012a, s. 98-99; Buschmann, Daiber, 2007, s. 6-10; Calliess, 2010, s. 13-14; Bickenbach, 2013, s. 526, 542; Mellein, 2007, s. 200-201.

Protiargumentem je jazykový výklad PSP a výklad historický. Konvent uvažoval o vztažení kontroly i na otázky kompetence a proporcionality, bylo to však zamítnuto s tím, že tyto zásady mají právní povahu, zatímco subsidiarita má povahu politickou.⁶⁷⁵ F. Fabbrini a K. Granat dodávají, že posouzení existence kompetence EU je právní otázkou, která vyžaduje „technickou expertízu“ a kterou nejlépe zodpoví Soudní dvůr jako vykladač evropského práva.⁶⁷⁶ S tímto výkladem nesouhlasím. Ačkoli jde o právní otázku, je zároveň politicky vysoce relevantní a pravidelně vyvolává střety mezi Komisí a členskými státy. Dle mého názoru ji nelze z rozsahu kontroly subsidiarity vyloučit.

Složitější otázkou je, zda dochází k porušení zásady svěřených pravomocí také při volbě nesprávného právního základu, tedy pokud navrhované opatření ve skutečnosti sleduje jiný cíl, než by odpovídal použitému právnímu základu. I volba právního základu se musí opírat o objektivní faktory. Národní parlamenty by měly mít možnost samostatně posoudit přinejmenším to, zda návrh s právním základem v oblasti výlučných kompetencí EU do dané oblasti věcně patří (a budou-li se domnívat, že nikoli, měly by mít možnost posoudit jeho soulad se zásadou subsidiarity). Jinak by mohly být snadno obcházeny.⁶⁷⁷ Volba právního základu je vysoce relevantní zejména v případech, kdy se různé v úvahu přicházející varianty liší legislativní procedurou. O tendenci Komise vyhýbat se kompetenčním ustanovením vyžadujícím jednomyslnost Rady již byla řeč. Taková praxe podkopává kompetenční řád smluvený mezi členskými státy. Pokud je členský stát v důsledku volby právního základu zkrácen na svém právu veta, znamená to, že právní akt nebyl přijat stanoveným postupem, což je důvodem jeho neplatnosti.⁶⁷⁸ Tím se právní základ stává argumentem relevantním i z hlediska zásady subsidiarity. Pro účely kontroly subsidiarity přitom není rozhodné, že zde s konečnou platností rozhoduje až Soudní dvůr.

Konečně je zásada subsidiarity relevantní pro zásadu svěření pravomocí při výkladu kompetenčních ustanovení smluv. Subsidiarita je v nich konkretizována zejména nejružnějšími výlukami harmonizace nebo zdůrazňováním podpůrného či doplňkového charakteru činnosti Unie.⁶⁷⁹ U některých politik (vzdělání, kultura, zdravotnictví, zaměstnanost, bývalý třetí pilíř aj.) členské státy na mnoha místech

⁶⁷⁵ Draft Constitution, Volume I – Revised text of Part One. CONV 724/1/03 REV 1 z 28. 5. 2003., s. 142. Tento argument je však chybný, neboť všechny tři zásady mají především podobu právních norem.

⁶⁷⁶ Fabbrini, Granat, 2013, s. 123–124.

⁶⁷⁷ Calliess, 2010, s. 13–14.

⁶⁷⁸ Shodně Kiiver, 2012a, s. 98–99.

⁶⁷⁹ Bickenbach, 2013, s. 527, Calliess, 2002, s. 53, Calliess, 2010, s. 13–14.

nápadně zdůraznily, že si zachovávají primární odpovědnost za jejich výkon.⁶⁸⁰ Přijímání právních aktů podle těchto právních základů balancujících na hraně kompetenční výluky by mělo znamenat jejich důkladnější odůvodnění ze strany Komise.⁶⁸¹

2. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti EU rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů smluv (čl. 5 odst. 4 SEU).

Vytěsnění zásady proporcionality z parlamentní kontroly upravené PSP je často označováno za nelogické a chybné.⁶⁸² Obě zásady se do určité míry překrývají. Klíčovou otázkou je, zda je ochrana politické autonomie a zájmů členských států před nadměrně rušivým působením práva EU věcí subsidiarity nebo proporcionality. Ch. Mellein se přiklání k zařazení zásady proporcionality do rozsahu kontrolního mechanismu. Mimo jiné uvádí, že „nezbytnost“ jednání na úrovni EU, o níž hovoří čl. 5 odst. 4 SEU, lze považovat za ekvivalent zásady subsidiarity (nutnost jednání vyšší jednotky tam, kde nižší selhává).⁶⁸³ Protiargumentem je znění PSP, které obě zásady jasně odděluje a vyjadřuje tu vůli, která převážila na Konventu. F. Fabbrini a K. Granat uvádějí, že proporcionalita vyžaduje složité právní posouzení nezbytnosti a přiměřenosti přijatého opatření, které by měl provádět Soudní dvůr, jenž na rozdíl od národních parlamentů netrpí národní předpojatostí.⁶⁸⁴ Jejich argumenty ovšem za přesvědčivé nepovažují. Princip proporcionality⁶⁸⁵ není výsostným nástrojem soudní moci, nýbrž metodou přezkumu hodnotových rozhodnutí zákonodárce, které samy vycházejí z určitého poměrování relevantních zájmů. Problém úzkého národního hlediska je pak relativizován prahy pro žlutou a oranžovou kartu, které vyžadují, aby námitky vůči návrhu sdílela třetina či polovina parlamentů.

Přesto nenacházím přesvědčivé argumenty pro závěr, že zásada proporcionality jako taková již v současnosti spadá do rozsahu kontroly subsidiarity. Některé její aspekty jsou ale vtěleny do zásady subsidiarity. První ze styčných ploch je výraz „lépe“ v čl. 5 odst. 3 SEU, který vede k závěru, že posouzení přidané hodnoty jednání na úrovni EU má zahrnovat srovnání přínosů a nákladů jednání na obou úrovních. Dalším vztažným bodem je formulace, že EU jedná pouze „do té míry“, pokud cílů nemůže být

⁶⁸⁰ Bermann, 1994, s. 346-347.

⁶⁸¹ V této souvislosti někteří autoři volají přímo po přeformulování testu subsidiarity tak, aby zaručoval ochranu ústavní identity. Guastafarro, 2013.

⁶⁸² Cooper, 2006, s. 282-283, 300-301; Calliess, 2010, s. 13-14; Mellein, 2007, s. 198-199.

⁶⁸³ Mellein, 2007, s. 198-199.

⁶⁸⁴ Fabbrini, Granat, 2013, s. 123.

⁶⁸⁵ Obecně např. Ondřejek, 2012.

dosaženo členskými státy.⁶⁸⁶ Třetí souvislostí je kritérium vhodnosti (způsobilost jednání EU dosáhnout sledovaného cíle), které je součástí testu proporcionality tak, jak je obvykle traktován, ale zároveň je relevantní i pro subsidiaritu.⁶⁸⁷ Aby totiž mohlo mít jednání EU přidanou hodnotu oproti jednání členských států, musí být způsobilé vůbec dosáhnout sledovaného cíle nebo k němu (za přijatelnou cenu) přispět. Není-li tato podmínka splněna, vyplývá z čl. 5 odst. 3 SEU, že EU nemá jednat. Tento přístup potvrzuje i znění čl. 5 odst. 4 SEU, které popisuje pouze kritérium nezbytnosti čili potřebnosti, tedy druhý krok testu proporcionality.

Vzhledem k těmto překryvům lze některé typy argumentů považovat za relevantní z hlediska subsidiarity i proporcionality. Řešením pro jejich uplatnitelnost v odůvodněném stanovisku je jejich vhodná formulace logicky navázaná na znění čl. 5 odst. 3 SFEU.

3. V praxi vyvstala i otázka, do jaké míry se v rámci kontroly subsidiarity mohou národní parlamenty vyjadřovat k obsahu návrhu a k politickým rozhodnutím v něm učiněným.

Argumentuje se, že volba politického řešení obsažená v návrhu (*political merits*) vyžaduje agregaci zájmů a oproštění se od národního pohledu, a proto národním parlamentům nepřísluší ji přezkoumávat.⁶⁸⁸ Tvrzené porušení zásady subsidiarity by totiž mohlo zakrývat prostý nesouhlas s řešením, které návrh přináší.⁶⁸⁹

Dle mého názoru musí být obsah návrhu do kontroly subsidiarity zahrnut, protože jinak bude celý mechanismus nefunkční. Nelze totiž izolovat cíl od skutkového stavu a navrhovaného řešení. Výsledek kontroly subsidiarity prováděné jen ve vztahu k cíli opatření by závisel pouze na formulaci cíle. Při vhodně zvoleném cíli bychom mohli vždy dospět k závěru, že jej může dosáhnout pouze EU.⁶⁹⁰ Proto je v rámci kontroly subsidiarity třeba zkoumat, zda lze vytyčeného cíle lépe dosáhnout na úrovni EU konkrétním navrhovaným opatřením a především, zda tento cíl vůbec může být navrhovaným opatřením dosažen, tedy zda je přidaná hodnota jednání na úrovni EU

⁶⁸⁶ Mellein, 2007, s. 197-200.

⁶⁸⁷ Ritzer, Ruttloff, Linhart, 2007, s. 757.

⁶⁸⁸ Fabbrini, Granat, 2013, s. 122-123. Proti tomu však lze argumentovat podobně jako výše v otázce proporcionality. Národní parlamenty jsou navíc ve velmi dobré pozici pro to, aby Komisi zprostředkovaly informace o možných kolidujících zájmech na národní úrovni, zejména těch, které jsou chráněny národním právem a mohou být negativně dotčeny navrhovaným opatřením.

⁶⁸⁹ Maiani, 2004, s. 148-149; Fraga, 2009, s. 498; Raunio, 2007b, s. 86.

⁶⁹⁰ Srov. Bickenbach, 2003, s. 539-540, 544. Například cíl vymezený jako harmonizace právních předpisů členských států by z hlediska zásady subsidiarity byl sám o sobě nepřezkoumatelný. Srov. i Kiiver, 2012a, s. 75.

skutečná a nikoli pouze teoretická. Soulad se zásadou subsidiarity je třeba posuzovat u každého návrhu a v zásadě i jeho jednotlivých funkčních částí samostatně. Tento závěr je ostatně podpořen i zněním PSP, které umožňuje předkladateli v reakci na žlutou či oranžovou kartu návrh pozměnit (zatímco cíl zůstává stejný). Neznamená to, že by do rozsahu kontroly subsidiarity spadaly politické volby řešení obsažené v návrhu. Komise ale musí doložit přidanou hodnotu ve vztahu ke konkrétnímu navrhovanému řešení a prostředkům. Pouhá způsobilost EU dosáhnout určitého cíle lépe než členské státy tedy nemůže znamenat volnou ruku pro jakékoli jednání EU.⁶⁹¹

4. Širší pojetí kontroly subsidiarity, které jsem se zde pokusil argumentačně podpořit, může vyvolávat obavy ze „zneužívání“ národními parlamenty.⁶⁹² Asi nejkompexnější kritiku v tomto směru podávají F. Fabbrini a K. Granat. Podle nich se národní parlamenty nemohou vyjadřovat k otázkám proporcionality, kompetence a obsahu (meritu) návrhu. Opírají se o historický výklad, jazykový výklad, „strukturální“ argument (úmyslem Konventu bylo přiznat národním parlamentům jen omezenou roli a nikoli vytvářet „třetí komoru“ evropské legislatury) a „funkční“ argument (parlamenty nejsou institucionálně vhodné k posuzování jiných aspektů než subsidiarity).⁶⁹³

Lze si představit, že národní parlamenty budou přijímat odůvodněná stanoviska bez jakékoli argumentace. Takový postup by nepochybně nebyl v souladu s PSP. Mechanismus kontroly subsidiarity je ale proti němu imunní, protože není parlamentním vetem. Těžko lze přistoupit na tezi, že by širší přístup k rozsahu kontroly subsidiarity mohl mít destabilizující účinky na institucionální systém EU.⁶⁹⁴ Úzký výklad kontroly subsidiarity by byl na místě, pokud by existovalo značné riziko zneužití tohoto nástroje s potenciálně paralyzujícími dopady na fungování EU.⁶⁹⁵ Tak tomu ale není, čímž padá strukturální argument. Jazykový a funkční argument je oslaben potřebou vykládat zásady uvedené v čl. 5 SEU systematicky, ve vzájemné souvislosti. Budeme-li trvat na jejich striktním oddělení a vycházet například z pojetí, že námítky, které lze podle formulace přiřadit jak k subsidiaritě, tak i k proporcionalitě, nelze v rámci kontroly uplatnit, museli bychom nakonec v rámci historického argumentu

⁶⁹¹ Srov. Kiiver, 2012a, s. 75, 99.

⁶⁹² Objevily se i argumenty, že mechanismus kontroly subsidiarity nedává záruku „nezávislého“ posuzování principu, protože národní parlamenty se jeho prostřednictvím budou snažit znovu získat již ztracené pravomoci. Lais, 2003, s. 213-214.

⁶⁹³ Fabbrini, Granat, 2013, s. 120-124.

⁶⁹⁴ Tento argument používají Fabbrini, Granat, 2013, s. 117

⁶⁹⁵ Srov. Kiiver, 2012a, s. 147: „[A]s long as the [early warning system] does not produce any terrible intrusive legal effects, a more creative approach to its political application is surely justified, without violating the letter of the law.“

přistoupit na to, že úmyslem tvůrců PSP bylo vytvořit nefunkční a v zásadě zbytečnou proceduru. Posledním argumentem ve prospěch širšího výkladu je účel kontrolního mechanismu a zásady subsidiarity vůbec.⁶⁹⁶

4.6.3.4. Praktické uplatňování předchozí kontroly subsidiarity

Podle čl. 9 PSP Komise každoročně předkládá zprávu o používání článku 5 SEU.⁶⁹⁷ Tyto zprávy přinášejí souhrnné údaje o doručených odůvodněných stanoviskách a stručně zmiňují návrhy, u kterých se sešel větší počet stanovisek. Přestože jsou tyto zprávy zveřejňovány vždy až zhruba v polovině následujícího roku, nejsou příliš podrobné a způsob zpracování statistik je v nich místy matoucí a nelogický.⁶⁹⁸

V prvních čtyřech letech fungování mechanismu kontroly subsidiarity počet odůvodněných stanovisek postupně vzrůstal, až se přiblížil číslu sto. Jen ke dvanácti návrhům legislativních aktů byla přijata odůvodněná stanoviska více než pěti komorami. Dvakrát byl dosažen počet hlasů nutný pro žlutou kartu. Tyto případy stojí za podrobnější zmínku.

V roce 2012 byla vystavena žlutá karta návrhu nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (tzv. nařízení „Monti II“).⁶⁹⁹ Návrh se v reakci na kontroverzní judikaturu Soudního dvora⁷⁰⁰ pokoušel řešit napětí mezi tržními svobodami (zejm. volným pohybem služeb a

⁶⁹⁶ Bickenbach, 2013, s. 543 připomíná, že i na čl. 5 odst. 3 SEU se vztahuje zásada *effet utile*.

⁶⁹⁷ Viz Subsidiarity and proportionality - Annual reports on Better lawmaking. *European Commission* [online]. [2015-01-05] Dostupné z <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm>

⁶⁹⁸ Zpráva za rok 2010 zahrnuje i čtyři stanoviska doručená po uplynutí lhůty, ale neuvádí, která to jsou. Odůvodněná stanoviska k dokumentu COM(2010) 779 jsou Komisí započítána ve statistice za rok 2010 i 2011. K návrhu směrnice o zlepšení genderové vyváženosti COM(2012) 614 byla některá odůvodněná stanoviska přijata v roce 2012 a některá až v roce 2013. Přestože šlo o jeden z nejvíce rozporovaných návrhů, nebyl podrobněji zmíněn v textu ani jedné zprávy. Zprávy za rok 2012 a 2013 započítávají odůvodněné stanovisko vyjadřující se k více legislativním návrhům současně jako jediné odůvodněné stanovisko, místo aby ho započítaly u každého dotčeného návrhu zvlášť, jak velí logika počítání hlasů k jednotlivým návrhům podle PSP. Zpráva za rok 2013 zahrnuje dvě odůvodněná stanoviska ke sdělení Komise (!), které vůbec nemůže být předmětem kontrolního mechanismu (parlamenty uvedené ve zprávě k němu pochopitelně odůvodněná stanoviska nepřijaly). Komise správně počítá odůvodněné stanovisko španělských Generálních kortesů jako jedno stanovisko, neboť je přijímá jediný orgán (smíšený evropský výbor). Stejně počítá i stanoviska irského parlamentu. Zde sice formálně rozhoduje plénium každé komory, ale dominantní roli má společný sektorový výbor a zatím vždy bylo odůvodněné stanovisko uplatněno za parlament jako celek. Naopak odděleně je třeba počítat odůvodněná stanoviska komor nizozemských Generálních stavů. Ty sice někdy zasílají Komisi společný dopis, ale jde pouze o jejich praktickou koordinaci. O přijetí odůvodněného stanoviska rozhoduje každá komora samostatně. Tyto nedostatky jsem se pokusil napravit v tabulce, která je součástí této práce.

⁶⁹⁹ COM(2012) 130 z 21. 3. 2012.

⁷⁰⁰ Rozsudky Soudního dvora C-438/05 *Viking* [2007] ECR I-10779, C-341/05 *Laval* [2007] ECR I-11767 a další – viz Ashiagbor, 2013, Bruun, Búcker, Dorssemont, 2012.

svobodou usazování) a hospodářskými právy (právo na kolektivní vyjednávání a stávku). Namísto soudního pojetí těchto práv jako zásahů do tržních svobod, které musejí projít testem proporcionality, se v čl. 2 návrhu stanovilo, že výkon tržních svobod musí respektovat hospodářská práva a naopak. Dále návrh obsahoval dílčí úpravu řešení kolektivních sporů adresovanou členským státům. Odůvodněná stanoviska národních parlamentů⁷⁰¹ především namítala, že EU podle čl. 153 odst. 5 a čl. 352 odst. 3 SFEU nemá pravomoc harmonizovat právo na stávku. Dále uváděla, že návrh v předložené podobě nevede k dosažení stanoveného cíle, tj. vyjasnění vztahu uvedených práv a svobod a zvýšení právní jistoty. Jednání EU tak nemá přidanou hodnotu. Parlamenty se spíše ve světle dalších ustanovení návrhu obávaly, že dojde k narušení národních mechanismů kolektivního vyjednávání a k porušení mezinárodních závazků členských států v oblasti hospodářských a sociálních práv.

Komise odpověděla na odůvodněná stanoviska dopisem ze dne 12. září 2012, v němž uvedla, že „pozorně posoudila argumenty“ národních parlamentů, které se podle ní týkaly zejména „přidané hodnoty návrhu nařízení, výběru právního základu, pravomoci Komise vydávat právní akty v této záležitosti“ a obsahových otázek, nicméně „neshledala, že by došlo k porušení zásady subsidiarity“. Přesto se rozhodla návrh stáhnout, a to s odůvodněním, že by patrně nezískal potřebnou politickou podporu v Radě (kde by byla nutná jednomyslnost) ani v Evropském parlamentu. Komise tedy pouze setrvala na svém tvrzení, neuznala argumenty národních parlamentů a nijak se s nimi argumentačně nevypořádala. Tento výsledek byl příznivci úzkého pojetí subsidiarity interpretován jako aprobace zneužití kontroly subsidiarity národními parlamenty⁷⁰² a jinými autory naopak jako vítězství parlamentů a prosazení širšího pojetí kontroly.⁷⁰³ Oba výklady považují za mylné, neboť Komise sama jasně uvedla, že návrh nestahuje z důvodu žluté karty. Vzala kontrolu subsidiarity pouze jako indikaci pozice Rady a ani se nepokusila vést s parlamenty skutečný dialog. To bylo předmětem poměrně silné kritiky na XLVIII. COSAC. Národní parlamenty požadovaly, aby se Komise vypořádala s jejich argumenty, což však ona po stažení návrhu považovala za zbytečné.

V roce 2013 byla přijata druhá žlutá karta, a to k návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO). Právní

⁷⁰¹ Jejich znění je k dispozici v databázi IPEX.

⁷⁰² Fabbrini, Granat, 2013, s. 142, kteří v zásadě hájí a argumentačně podporují postoj Komise.

⁷⁰³ Fasone, 2013, s. 23-24.

základ návrhu, čl. 86 SFEU, byl tentokrát nesporný. Parlamenty zpochybňovaly především závěr Komise o neschopnosti členských států dosáhnout účinné a rovnocenné úrovně stíhání trestných činů proti finančním zájmům EU a o přínosech návrhu. Argumentovaly, že trestní řízení je stále primárně v pravomoci členských států. Komise nevysvětlila, v čem jsou stávající metody justiční spolupráce nedostatečné a nezabývala se možnostmi posílení existujících institucí, což by řada parlamentů preferovala. Nebylo jasné, proč má mít EPPO monokratickou a hierarchickou strukturu namísto zachování modelu kolegia veřejných žalobců vysílaných členskými státy (současný Eurojust, z něhož má EPPO vzniknout). Komisí předpokládané zvýšení objasňenosti případů o 25 % nebylo podloženo žádnými relevantními údaji. Rovněž bylo pochybné, zda je možné dosáhnout jednotné úrovně postihu, když bude EPPO stále operovat v rámci 28 odlišných justičních systémů. Parlamenty naopak upozorňovaly, že návrh narušuje strukturu trestního práva jejich států a může ohrozit efektivitu trestního řízení. Zároveň snižuje standardy ochrany práv obviněných, a to i tím, že neřeší celou řadu podstatných procesních otázek.⁷⁰⁴

Komise vydala k této žluté kartě sdělení,⁷⁰⁵ v němž uvádí, že se po posouzení argumentů národních parlamentů rozhodla na návrhu nařízení setrvat. Hodlá však v průběhu legislativního procesu odůvodněná stanoviska zohlednit. Jak konkrétně to provede, není zřejmé.⁷⁰⁶ Komise ve sdělení reaguje na námitky národních parlamentů, což je pokrok, ale spíše jen neguje odůvodněná stanoviska zopakováním svých tezí z důvodové zprávy návrhu. Pokud jde o nedostatečné odůvodnění návrhu, Komise přímo odkazuje na benevolentní judikaturu Soudního dvora a k podstatě věci se nevyjadřuje. Přidanou hodnotu návrhu spatřuje Komise v omezení potřeby mezistátní právní pomoci, koncentraci informací o případech podvodů, ve znemožnění, aby si pachatelé trestných činů proti finančním zájmům EU volili stát, v němž bude snazší či méně rizikové páchat trestnou činnost, v povinnosti soudu členského státu připustit důkazy opatřené podle práva jiného členského státu nebo v možnosti EPPO rozhodnout,

⁷⁰⁴ Viz odůvodněná stanoviska v databázi IPEX.

⁷⁰⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2. COM(2013) 851 z 27. 11. 2013.

⁷⁰⁶ Nabízí se úvaha, že pokud Komise skutečně chtěla stanoviska parlamentů zohlednit, mohla návrh v souladu s PSP pozměnit. Na druhou stranu čl. 86 SFEU vyžaduje jednomyslnost v Radě a pro případ, že se jí nepodaří dosáhnout, předpokládá možnost zavedení posílené spolupráce alespoň devíti členskými státy. Nejprve je ale třeba pokusit se o kompromis mezi všemi. Z tohoto důvodu nehraje výchozí podoba návrhu tak výraznou roli. Argumenty z odůvodněných stanovisek se samozřejmě mohou přenést do postojů členských států v Radě.

ve kterém státě bude řízení vedeno. Některé z těchto „výhod“ však představují výrazné zásahy do práv obhajoby. Právě argumenty parlamentů týkající se narušení ochrany základních práv v trestním řízení a negativních dopadů na justiční systémy členských států Komise výslovně vyloučila z rámce kontroly subsidiarity.

Na tomto místě není prostor pro podrobnou analýzu obou návrhů a rozsouzení sporu mezi Komisí a parlamenty. Argumenty parlamentů však rozhodně nelze smést ze stolu jako zjevně neopodstatněné, zejména při pohledu na odůvodnění obou návrhů ze strany Komise.

Potvrdily se hypotézy, že zásadu subsidiarity a rozsah kontroly podle PSP si bude každá instituce vykládat způsobem, který bude nejlépe vyhovovat jejím zájmům, tedy Komise a Evropský parlament tak úzce, aby neomezovala jejich činnost, národní parlamenty naopak široce a Rada bude oscilovat mezi nimi podle momentální agregace zájmů.⁷⁰⁷

Národní parlamenty nicméně mají rozdílné přístupy k rozsahu kontroly subsidiarity a obecně přístup k tomuto nástroji. Rada z nich uplatňuje široké pojetí, které se zhruba překrývá s výkladem uvedeným v této kapitole.⁷⁰⁸ Odůvodněná stanoviska obsahují i argumenty týkající se existence pravomoci EU, nedostatečné vysvětlení volby právního základu, dotčení národní identity, popř. pravomocí členských států, zásady proporcionality, souladu se základními právy, přenosu pravomocí na Komisi aj. Ne všechny lze vždy považovat za relevantní z hlediska subsidiarity. Menší část parlamentů se naproti tomu drží úzkého výkladu prosazovaného Komisí, až po praktickou rezignaci na provádění kontroly.⁷⁰⁹ Pokud jde o možnosti společné konkretizace kritérií subsidiarity, parlamenty nejsou jednotné. Přikláním se k těm, které preferují autonomní výklad, jenž by měl působit silou přesvědčivosti, před svazováním se technickými kritérii typu amsterodamského protokolu, která z povahy věci nemohou vystihnout všechny relevantní aspekty.

Mezi odůvodněnými stanovisky nalezneme podrobné rozborů a analýzy i poměrně stručné dokumenty. Ne vždy je argumentace národního parlamentu propracovaná, někdy například jen obecně uvádí, že návrh příliš zasahuje do národních kompetencí. To plyne jak z krátké lhůty pro kontrolu subsidiarity, tak i z charakteru

⁷⁰⁷ Cooper, 2006, s. 292-295; Kiiver, 2012a, s. 69.

⁷⁰⁸ Kiiver, 2012a, s. 136-139; Fasone, 2013; Guastaferró 2013; Sejm PL, 2015, s. 87 a násled.; COSAC Secretariat, 2012b, s. 6-7.

⁷⁰⁹ Ilustrativní je vyjádření italské Poslanecké sněmovny in Sněmovna lordů UK, 2013, s. 89-90, podle které by kontrola subsidiarity neměla být prioritou národních parlamentů. Ty by měly podporovat užší integraci v souladu s principem federalismu.

národních parlamentů jako politických, neodborných institucí. Je to ale problematické z hlediska požadavku na odůvodnění stanoviska, možnosti vést další dialog s Komisí a samozřejmě přesvědčivosti.

Politický charakter kontroly se promítá i do výběru návrhů, k nimž se parlamenty vyjadřují. Některé dokumenty pochybné z hlediska subsidiarity nemusejí patřit mezi politicky zajímavé. Síto je tedy poměrně hrubé a rozhodujícím faktorem je nakonec vždy politická motivace.⁷¹⁰ Mírně intenzivnější zapojení lze pozorovat u druhých komor,⁷¹¹ což může souviset s jejich vnitrostátně slabší pozicí při přímé kontrole vlády.

Odůvodněná stanoviska se často překrývají s politickým dialogem – parlament se souhrnně vyjádří k určitému návrhu, ale jen některé argumenty jsou relevantní z hlediska subsidiarity. Parlament by měl odlišit, které argumenty tvoří „odůvodnění“ odůvodněného stanoviska a které jdou nad jeho rámec. Také se stává, že parlament nepřijme odůvodněné stanovisko (zejm. z časových důvodů), ale v příspěvku zaslaném Komisi jako součást politického dialogu se kriticky vyjádří i k zásadě subsidiarity. Tímto způsobem parlamenty komentují subsidiaritu i u předlegislativních dokumentů Komise.

Rovněž se uvádělo, že jestliže se Komise bude s parlamenty o výklad rozsahu kontroly přit, nevytvoří se politické klima nezbytné pro smysluplné fungování kontroly.⁷¹² To částečně potvrdily obě žluté karty. Zastávám názor, že Komise by neměla sama rozhodovat o tom, které argumenty se týkají zásady subsidiarity a které nikoli, resp. vytěšňovat jakékoli argumenty nekompatibilní s jejím pojetím testu subsidiarity, neboť to odporuje podstatě kontroly subsidiarity jako dialogu. Komise naštěstí nepřistoupila k tomu, že by některé odůvodněné stanovisko odmítla započítat z důvodu irelevantního obsahu. Za odůvodněné stanovisko by měla považovat jakýkoli dokument vztahující se k návrhu legislativního aktu, který bude odesílajícím parlamentem takto označen. Nebude-li obsahovat argumentaci, těžko může vyvolat

⁷¹⁰ Srov. i Gattermann, Heffler, 2015.

⁷¹¹ Druhé komory zaslaly Komisi v letech 2010-2013 samostatně nebo společně s komorami prvními 102 odůvodněných stanovisek, tj. průměrně každá komora 7,8 stanoviska. První komory ve dvoukomorových systémech ve stejném časovém úseku zaslaly samostatně nebo společně s druhými komorami jen 78 odůvodněných stanovisek, tj. průměrně 6 na komoru. Pokud k prvním komorám přičteme i jednokomorové parlamenty, dostaneme se k počtu 200 odůvodněných stanovisek (z toho 48 od švédského Parlamentu), tedy průměrně 7 příspěvků na komoru.

⁷¹² Mellein, 2007, s. 203; Weatherill, 2012, s. 859.

politický tlak. Z věcného hlediska nicméně Komise argumenty národních parlamentů v drtivé většině případů neuznává a reaguje na ně jen velmi obecně.⁷¹³

Mechanismus kontroly subsidiarity vyžaduje spolupráci mezi národními parlamenty. Tím ji podněcuje.⁷¹⁴ Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se z ne zcela jasných důvodů upustilo od koordinovaných testů subsidiarity organizovaných v rámci konference COSAC, kdy se předem vybral potenciálně kontroverzní návrh z pracovního programu Komise a se zaměřením na subsidiaritu jej projednala velká část národních parlamentů.⁷¹⁵ Méně formální komunikace v rámci osmitýdenní lhůty ale probíhá nadále. Aby byla šance, že odůvodněné stanovisko přijme významný počet komor, je třeba jednat co nejrychleji a zároveň šířit informace mezi ostatní parlamenty. K tomu nejčastěji dochází prostřednictvím stálých zástupců národních parlamentů při Evropském parlamentu. Vědomí, že i jiné komory považují návrh za problematický, může povzbudit politický apetit. Zřetelně se to projevilo u obou žlutých karet. V případě Monti II se parlamenty zkoordinovaly především na konferenci COSAC, která se konala uprostřed osmitýdenní lhůty. Vůdčí roli hrál evropský výbor předsednického Dánska. V případě EPPO probíhala hlavní koordinace po linii parlamentních administrativ a důležité bylo nezapočítání měsíce srpna do lhůty pro kontrolu subsidiarity. Parlamenty tak měly čas až do konce října a některé z nich jen díky tomu stihly návrh včas projednat.⁷¹⁶

⁷¹³ Srov. i Sejm PL, 2015, s. 94.

⁷¹⁴ Na potřebě koordinace, interakce a svého druhu kolektivního jednání staví I. Cooper svou koncepci národních parlamentů jako „virtuální třetí komory“ evropského parlamentu. Cooper, 2012; Cooper, 2013.

⁷¹⁵ Podrobně k těmto testům Kiiver, 2012a.

⁷¹⁶ Ke genezi obou karet Pintz, 2014.

Tabulka 2. Počet odůvodněných stanovisek přijatých národními parlamenty v letech 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	celkem
AT1	1		1		2
AT2	2	1	3	6	12
BE1		2	3	1	6
BE2		1			1
Ber				1	1
BG		2			2
CY		1	3	1	5
CZ1	1			2	3
CZ2	1			2	3
DE1	1	1	1		3
DE2	1	2	5	3	11
DK	2	2	3	1	8
EE				1	1
EL				3	3
ES (1+2)		2	2	5	9
FI		1	1	1	3
FR1		1		1	2
FR2	3	1	7	4	15
HR	-	-	-	-	-
HU				1	1
IE (1+2)		1		3	4
IT1		2			2
IT2	1	3	1	2	7
LT	2		1	6	9
LU	3	7	3	3	16
LV			1	1	2
MT		2	1	5	8
NL1	2	4	6	6	18
NL2	2	3	6	4	15
NL (1+2)		(3)	(1)		(4)
PL1	2	5	3	2	12
PL2	4	4	2	2	12
PT		1	1	1	3
RO1		2		2	4
RO2		2		3	5
SE	3	11	21	13	48
SI1 (+2)				1	1
SK		3	1		4
UK1	3	3	4	6	16
UK2	2	1	1	4	8
celkem	36	71	81	97	285
počet NLA	12	28	33	35	-

Zdroj: výroční zprávy Komise o subsidiaritě a proporcionalitě:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm

Vysvětlivky: Číslo 1 za zkratkou státu znamená dolní komoru, číslo 2 horní, 1+2 značí společné usnesení komor. Slovinská druhá komora se kontroly subsidiarity samostatně neúčastní, ale může být konzultována komorou první. Řádek „BER“ udává odůvodněná stanoviska přijatá regionálními parlamenty v Belgii na základě Prohlášení č. 51 k Lisabonské smlouvě. Řádek „NL (1+2)“ uvádí, kolik odůvodněných stanovisek bylo zasláno společným dopisem komor nizozemských Generálních stavů. Tato stanoviska jsou ale v řádcích NL1 a NL2 počítána každé komoře zvlášť a řádek „NL (1+2)“ není započítán do celkových součtů. Řádek „Počet NLA“ udává počet návrhů legislativních aktů, k nimž bylo v daném roce přijato alespoň jedno odůvodněné stanovisko. Dále viz poznámky v textu týkající se výročních zpráv Komise.

Tabulka 3. Návrhy, k nimž byla přijata odůvodněná stanoviska představující alespoň 6 hlasů podle čl. 7 PSP

Č. Komise	Zkrácený název návrhu legislativního aktu	OS	H	S
KOM(2013) 534	nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce	13	19	
KOM(2012) 130	nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb	12	19	V
KOM(2011) 121	směrnice o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB)	9	14	
KOM(2013) 133	směrnice o stanovení rámce pro územní plánování námořních prostor a integrovanou správu pobřeží	9	13	P
KOM(2012) 614	směrnice o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních	9	11	
KOM(2012) 788	směrnice o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků	7	11	P
KOM(2013) 296	nařízení, kterým se zřizuje rámec pro přístup na trh přístavních služeb a finanční transparentnost přístavů	7	11	
KOM(2011) 560	nařízení, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích	7	10	P
KOM(2010) 379	směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání	9	9	P
KOM(2013) 28	nařízení, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici	6	9	
KOM(2013) 29	směrnice, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury	6	9	
KOM(2010) 486	nařízení, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 1234/2007, pokud jde o rozdělování potravinových produktů nejchudším osobám v Unii	6	8	P
KOM(2010) 368	směrnice o systémech pojištění vkladů	5	7	P
KOM(2010) 799	nařízení, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty	5	7	V
KOM(2012) 617	nařízení o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám	5	7	P
KOM(2012) 380	nařízení o pravidelných technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a o zrušení směrnice 2009/40/ES	5	7	P
KOM(2013) 627	nařízení, kterým se stanoví opatření týkající se jednotného evropského trhu elektronických komunikací a vytvoření propojeného kontinentu	4	7	
KOM(2010) 537	nařízení, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)	4	6	V
KOM(2010) 539	nařízení, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce	4	6	V
KOM(2011) 608	nařízení o Evropském fondu pro přizpůsobení se globalizaci (2014–2020)	4	6	P
KOM(2011) 594	směrnice o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES	3	6	

Zdroj: výroční zprávy Komise o subsidiaritě a proporcionalitě: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/subsidiarity_reports_en.htm

Vysvětlivky: OS = počet odůvodněných stanovisek; H = počet hlasů; S = stav; P = návrh byl již přijat a vydán jako legislativní akt EU; V = návrh byl Komisí vzat zpět. U ostatních návrhů nebylo projednávání dokončeno.

4.6.3.5. Zhodnocení

Kontrola dodržování zásady subsidiarity národními parlamenty má potenciál přispět k „dobrému fungování Unie“ (čl. 12 SEU). Naráží ale na to, že Komise tento mechanismus a jeho výstupy nevnímá jako něco, nad čím by se měla v zájmu dobrého fungování EU systematicky zamýšlet, nýbrž spíše jako byrokratické cvičení, jako překážku, kterou je potřeba překonat na cestě k další integraci.⁷¹⁷ U řady legislativních návrhů nevyvolává zásada subsidiarity pochybnosti, ale zejména tam, kde EU rozšiřuje svůj záběr v rámci sdílených pravomocí, musí Komise kvalitně zpracovávat důvodové zprávy a přesvědčivě argumentovat.

Zřetelné rezervy jsou ale i na straně parlamentů, které by měly promítnout své argumenty týkající se subsidiarity také do kontroly vlády. V této souvislosti je třeba zmínit, že z jednadvaceti návrhů legislativních aktů, k nimž byla v letech 2010-2013 přijata odůvodněná stanoviska představující alespoň šest hlasů podle čl. 7 PSP, jich dosud bylo přijato pouze devět. Čtyři byly Komisí staženy a zbylých osm se stále nachází v legislativním procesu, přičemž některé jsou dlouhodobě zablokovány, zatímco u jiných je přijetí spíše otázkou času. Stažení návrhů není reakcí na odůvodněná stanoviska, nýbrž na nemožnost dosáhnout dohody v Radě.

Přestože na tom mezi národními parlamenty nepanuje shoda, domnívám se, že výslovná akceptace širšího pojetí kontroly Komisí (a především tomu odpovídající postup Komise při tvorbě legislativních návrhů) by parlamentům usnadnila uplatňování námitek, které jsou jim politicky přirozené a které lze řadit k zásadě subsidiarity, nechápeme-li ji ryze technicky. To by přispělo k dosažení účelu mechanismu.⁷¹⁸ Určitou naději lze vkládat do vzájemné koordinace národních parlamentů, mezi nimiž roste nespokojenost s přístupem Komise nejen ke kontrole subsidiarity.

Tlak na precizaci zásady subsidiarity a posílení její parlamentní a soudní kontroly lze nepochybně očekávat v případě revize smluv spojené s dalším prohlubováním integrace. Možné podněty se již v současnosti diskutují.

Předně se objevují návrhy na prodloužení lhůty. Britská Sněmovna lordů navrhuje 12 až 16 týdnů s argumentem, že zdržení legislativního procesu je nízkou cenou za možnost důkladnějšího posouzení návrhu národními parlamenty.⁷¹⁹

⁷¹⁷ Před první žlutou kartou bylo možné zaznamenat vyjádření pracovníků Komise, že kontrola subsidiarity národními parlamenty funguje dobře, protože dosud nebyla přijata žlutá karta. Preising, 2011, s. 150-151.

⁷¹⁸ Srov. i pozitivní ohlasy k širšímu pojetí kontroly u Guastaferró, 2013, s. 16, Fasone, 2013, s. 13.

⁷¹⁹ Sněmovna lordů UK, 2014, s. 28; Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 5.

Osmítýdenní lhůta jistě není tak krátká, aby parlamentům v kontrole bránila, ale domnívám se, že její i relativně malé prodloužení, např. na 10 týdnů, by se mohlo v činnosti parlamentů pozitivně projevit, zejména v kontextu potřeby seznámit se s podrobným názorem vlády a spolupracovat s ostatními parlamenty. Dále by bylo možné zavést podobnou výjimku jako v případě měsíce srpna i pro období Vánoc a Nového roku,⁷²⁰ kdy řada parlamentů rovněž nejedná, ale běží lhůty u mnoha návrhů Komise vydávaných vzhledem k jejímu pracovnímu rytmu na konci roku.

Druhá skupina návrhů se týká rozšíření věcné působnosti kontrolního mechanismu, zejména na proporcionalitu a zásadu svěření pravomocí.⁷²¹ Jak jsem uvedl výše, mnohé prvky těchto zásad lze uplatnit v rámci kontroly subsidiarity již nyní. Jejich výslovné doplnění do rozsahu kontroly by ale mělo smysl z hlediska závaznosti pro Komisi.

Dále jsou zde návrhy na snížení prahu pro žlutou a oranžovou kartu, zpřísnění povinností orgánů EU nebo zavedení červené karty, tedy práva veta národních parlamentů.⁷²² Ty by měly nejvýznamnější vliv na fungování kontroly. Domnívám se, že je i z hlediska zapojení národních parlamentů vhodnější vytvářet lepší podmínky pro kontrolu (tj. zaměřit se na rozsah a lhůtu), než snižovat prahy pro jednotlivé karty nebo vytvářet instituty, které nebudou použity (např. červená karta aktivovaná kvalifikovanou většinou hlasů). Návrhy tohoto druhu ale mohou být relevantní, bude-li se zvažovat celková změna koncepce kontroly subsidiarity. Její součástí by mohlo být i umožnění nového přezkumu návrhu v pozdější fázi legislativního procesu.⁷²³ Zavedení kolektivního veta národních parlamentů by již významně proměnilo institucionální systém EU.⁷²⁴

4.6.3.6. *Žaloba na porušení zásady subsidiarity*

Podle čl. 8 PSP má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem, které podal podle čl. 263 SFEU členský stát nebo které členský stát předal v souladu se svým právním řádem jménem

⁷²⁰ Kiiver, 2012a, s. 40; Hettne, 2014, s. 3; Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 5.

⁷²¹ Sněmovna lordů UK, 2014, s. 25. Z kategorie politicky neprůchozích je návrh D. Chalmerse, aby se dvě třetiny národních parlamentů musely vyslovit ve prospěch návrhu Komise předtím, než by byl postoupen Radě. Pokud by se dostatečná podpora nenašla, návrh by nebyl projednáván. Chalmers, 2013, s. 9.

⁷²² Např. Kiiver, 2012a, s. 146-147; Pítrová, 2014, s. 273 a násl.; Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 5.

⁷²³ To zmiňuje např. Sněmovna lordů UK, 2014, s. 30, Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 5.

⁷²⁴ Hettne, 2014, s. 5.

svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory. Tato žaloba ve skutečnosti není zcela novým institutem. Porušení zásady subsidiarity bylo stejně jako porušení kteréhokoli jiného ustanovení smluv žalovatelné i před Lisabonskou smlouvou a parlamenty mohly takovou žalobu na neplatnost neformálně iniciovat, pokud se dohodly s vládou jako formálním navrhovatelem.⁷²⁵

Z čl. 8 PSP jasně plyne, že žaloba týkající se porušení zásady subsidiarity je podmnožinou žaloby na neplatnost. Proto je její podání omezeno dvouměsíční lhůtou ode dne vyhlášení legislativního aktu (čl. 263 SFEU).⁷²⁶

„Předání“ žaloby členským státem v souladu s jeho právním řádem jménem jeho parlamentu nebo komory lze interpretovat různě. Lze zastávat názor, že z čl. 8 PSP plyne bez dalšího povinnost vlády podat žalobu zpracovanou parlamentem, přičemž se pouze vyžaduje, aby za stát jako celek jednala vláda.⁷²⁷ Také je ale možné tvrdit, že čl. 8 PSP pouze naznačuje prostor pro případnou vnitrostátní úpravu.⁷²⁸ Vágní formulace čl. 8 PSP vede většinu komentátorů k uznání prostoru pro vnitrostátní úpravu, avšak při zachování zásadního práva parlamentu žalobu iniciovat, aniž by to vláda mohla bez dalšího zamítnout.⁷²⁹

Úprava postupu národního parlamentu je plně v kompetenci vnitrostátního zákonodárce.⁷³⁰ Drtivá většina členských států zakotvila výslovnou povinnost vlády jednat podle vůle parlamentu.⁷³¹ Usnesení parlamentu pak musí logicky obsahovat důvody, které mají být v žalobě uvedeny.⁷³² Výjimku představuje Španělsko a Maďarsko, kde vláda může podání žaloby s odůvodněním odmítnout.⁷³³ Navazující úprava je různá. Někde má vláda povinnost informovat o dalším průběhu řízení, jinde se výslovně stanoví, že i další dispozice se žalobou jsou v moci parlamentu,⁷³⁴ popř. tyto otázky upraveny nejsou.

⁷²⁵ To se stalo minimálně v případě *C-377/98 Netherlands v. Parliament and Council* [2001] ECR I-7079 (bod 4).

⁷²⁶ Shodně Mellein, 2007, s. 262.

⁷²⁷ Mayer, 2012, s. 145-146.

⁷²⁸ Viz Kiiver, 2012a, zejm. s. 47 popisující argumentaci na konventu, která svědčí spíše druhé variantě.

⁷²⁹ Např. Mayer, 2012, s. 145-146; Mellein, 2007, s. 258-260; Syllová, 2014, s. 138.

⁷³⁰ Kiiver, 2012a, s. 44.

⁷³¹ V některých státech to není výslovně upraveno, ale vláda v tomto směru učinila politické prohlášení.

Např. Nizozemsko, viz Besselink, van Mourik, 2012, s. 47 nebo Spojené království, viz Granat, 2013.

⁷³² Např. Německo (§ 93d DE-JŘ1), Estonsko (§ 152-7 EE-JŘ, text žaloby má být přílohou usnesení).

⁷³³ § 7 ES-ZSV, § 71 HU-JŘ.

⁷³⁴ Např. Polsko (§ 17 PL-ZEU). Jednu z nejpodrobnějších úprav nalezneme v České republice: § 109d až 109h JŘPS, § 119p až 119s JŘS.

Ve dvoukomorových parlamentech se i vnitrostátně v souladu s čl. 8 PSP umožňuje iniciovat žalobu kterékoli komoře.⁷³⁵ O podání žaloby zpravidla rozhoduje plénum, často na návrh evropského výboru nebo menšiny členů komory. V menším počtu států může žalobu iniciovat samostatně evropský výbor.⁷³⁶ Ve Francii a v Německu je pak podání žaloby koncipováno jako menšinové právo. Ve Francii je vláda povinna žalobu podat na návrh alespoň šedesáti poslanců nebo šedesáti senátorů (čl. 88-6 FR-Ú). V Německu tak učiní na návrh jedné čtvrtiny členů Spolkového sněmu. Žalobu ale předtím musí projednat plénum a čtvrtina poslanců k ní může připojit nesouhlasné stanovisko. Žalobu může podat i evropský výbor, pokud by nebylo možné ji ve stanovené lhůtě projednat na plénu (§ 23 odst. 1a DE-Ú, § 12 DE-ZOI). Ve Spolkové radě sice formálně rozhoduje většina, ale neformálně platí dohoda, že pokud bude některá země žalobu iniciovat, ostatní ji podpoří. Vnitrostátní úprava umožňující jménem komory jednat menšině jejích členů může být sporná z hlediska čl. 8 PSP, ale i ústavního práva.⁷³⁷ Podobá se právu parlamentní menšiny vyvolat přezkum ústavnosti zákona. Není však zpochybňována.⁷³⁸ Domnívám se, že připustíme-li přijímání odůvodněných stanovisek a podávání žalob parlamentními výbory, lze tolerovat i tuto úpravu, která navíc v nastavení kvalifikovaných menšin není zjevně nerozumná (nejde o povinnost vlády řídit se např. vůlí jediného poslance) a z principu nemůže mít obstrukční účinky (jde o pouhý procesní návrh).⁷³⁹

Podmínkou přípustnosti žaloby rozhodně není předchozí podání odůvodněného stanoviska žalujícím parlamentem, jak tvrdí A. Maurer.⁷⁴⁰ Z textu PSP nic takového neplyne a ani by to nedávalo smysl, neboť konečná podoba legislativního aktu se může od té původní, k níž bylo přijato odůvodněné stanovisko, dosti lišit. Kuriózně si takovou omezující podmínku vnitrostátně stanovila lucemburská Poslanecká sněmovna (§ 168 LU-JŘ).

⁷³⁵ Pouze slovinská úprava hovoří o tom, že žalobu podává Státní shromáždění a Státní rada je o ní jen informována (§ 11a SI-ZEU, § 154n SI-JŘ1).

⁷³⁶ Chorvatsko (§ 14 HR-ZEU), Maďarsko (§ 134/E HU-JŘ), Španělsko (§ 7 ES-ZSV, žalobu může podat kterákoli komora, ale i smíšený výbor).

⁷³⁷ Proto byla ostatně v Německu vtělena přímo do ústavy. Calliess, 2009b, s. 34-35.

⁷³⁸ Např. Kiiver, 2012a, s. 44.

⁷³⁹ Německá a francouzská úprava je vysvětlitelná i tím, že tyto státy zpravidla svou formální i faktickou silou výrazně usměrní výsledek legislativního procesu, takže nebude důvod, aby jej vládní většiny zpochybňovaly. Zároveň stanovené menšiny v jejich parlamentech reprezentují velký počet občanů EU.

⁷⁴⁰ Maurer, 2012, s. 212. Shodně s mým názorem Kiiver, 2012a, s. 43. Mellein, 2007, s. 252-253 upozorňuje, že ustanovení odpovídající Maurerovu výkladu bylo zvažováno Konventem, ale neprosadilo se.

Pokud jde o okruh námitek uplatnitelných v žalobě, převažuje názor, že by měl být stejný jako u odůvodněného stanoviska. Zejména tedy může zahrnovat i námitky vztahující se k nedostatku pravomoci EU.⁷⁴¹ Jistě lze namítat i nedodržení procesních povinností podle PSP orgány EU, ale je otázkou, zda by to byl pro Soudní dvůr dostatečně závažný důvod ke zrušení právního aktu.⁷⁴² Obecně platí, že pokud by měla parlamentní většina silnou vůli žalobu podat, může tak za členský stát učinit vláda podle čl. 263 SFEU bez jakéhokoli omezení žalobních důvodů.

Dosud nebyla podána ani jedna žaloba podle čl. 8 PSP. Příčinu lze hledat v absenci systematického sledování konečné podoby legislativních aktů EU národními parlamenty. V době, kdy je potřeba návrh transponovat nebo na něj jinak reagovat ve vnitrostátním právu, již bude lhůta pro podání žaloby promeškána. Žalobu by tedy musel parlament zvažovat již v průběhu legislativního procesu. Druhým zásadním faktorem je již zmiňovaný zdrženlivý přístup Soudního dvora k zásadě subsidiarity a k rušení právních aktů EU obecně. Lze mít za to, že beze změny přístupu orgánů EU k zásadě subsidiarity nebude žaloba podle čl. 8 PSP považována parlamenty za účinný prostředek, do něhož má smysl investovat čas a úsilí. Vysvětlením nečinnosti parlamentů ale může být i uznání, že argumenty proti návrhu nejsou přesvědčivé, spokojenost s dojednaným kompromisem nebo naopak rezignace, nepodařilo-li se návrh zastavit nebo změnit v průběhu legislativního procesu.

4.6.4. Politický dialog národních parlamentů s Komisí

Jak již bylo řečeno v kapitole 2, politický dialog (Barrosova iniciativa) je neformální proces výměny názorů zahájený sdělením Komise Evropské radě Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu⁷⁴³ a stvrzený závěry předsednictví bruselské Evropské rady z 15. a 16. června 2006.⁷⁴⁴ Komise přímo předává národním parlamentům návrhy právních aktů a konzultační dokumenty a vyzývá je k odpovědi „s cílem zlepšit proces formulace politiky“.⁷⁴⁵ Na odpovědi národních parlamentů pak sama reaguje dopisem. Zatímco předávání dokumentů je v současnosti již právní povinností Komise podle čl. 1 a 2 PVP, následná výměna názorů je i po Lisabonské

⁷⁴¹ Thiele, 2010, s. 46 a násl.; Hölscheidt, 2008, s. 264; Mayer, 2012, s. 148; Mellein, 2007, s. 262-267. Pro textualistický výklad trvající na tom, že existence pravomoci EU nemůže být parlamentem zpochybňována, viz Granat, 2013, s. 5 a násl.

⁷⁴² Mayer, 2012, s. 148; Mellein, 2007, s. 262-267.

⁷⁴³ COM(2006) 211 z 10. 5. 2006.

⁷⁴⁴ Dokument Rady 10633/1/06.

⁷⁴⁵ COM(2006) 211 z 10. 5. 2006., s. 9

smlouvě čistě politickou praxí bez právního základu. V rámci politického dialogu Komise rovněž odpovídá na odůvodněná stanoviska, není-li dosaženo prahu pro vystavení žluté karty.

Komise do rámce politického dialogu řadí i svůj přímý kontakt s národními parlamenty prostřednictvím vzájemných pracovních návštěv a účasti členů Komise na meziparlamentních fórech. Průběh politického dialogu shrnuje Komise ve svých výročních zprávách o vztazích s vnitrostátními parlamenty.⁷⁴⁶

Politický dialog je možné vést k jakémukoli dokumentu Komise předanému národním parlamentům. Ve srovnání s okruhem dokumentů, které jsou předmětem rozhodování Rady a kontroly subsidiarity, tak přibývají zejména konzultační a komunikační dokumenty Komise, jako jsou zelené knihy, bílé knihy, zprávy či sdělení. Parlamenty se na rozdíl od kontroly subsidiarity mohou k dokumentům vyjadřovat ze všech hledisek, která uznají za vhodná.

Cílem politického dialogu bylo zejména v kontextu doby jeho zahájení přiblížit EU občanům. Národní parlamenty mohly očekávat, že Komise bude jejich příspěvkům naslouchat a zohledňovat je. Tato představa se však příliš nenaplnuje, což má řadu důvodů.

Prvním problémem je načasování dialogu. Národní parlamenty se v něm zpravidla vyjadřují k návrhům právních aktů Komise. V této fázi ale již nelze očekávat, že Komise bude svůj návrh revidovat na základě výsledků nezávazné komunikace s parlamenty, která se časově překrývá s počátkem legislativního procesu. Mnohem větší prostor pro ovlivnění Komise je u nelegislativních dokumentů.⁷⁴⁷ Příspěvky k těmto dokumentům tvoří ale asi jen 20 % z celkového počtu. V této oblasti lze spatřovat asi největší potenciál politického dialogu.

Druhým problémem je omezená participace národních parlamentů. Není výjimkou, že Komise obdrží k dokumentu jeden až tři příspěvky. Ty navíc často vyjadřují rozdílné názory a neskládají se v jednotný proud, na který by se Komise mohla orientovat.⁷⁴⁸

Účast jednotlivých parlamentních komor na politickém dialogu není ani rovnoměrná (viz tabulku 4 níže). Některé komory se téměř nezapojují, jiné jsou naopak

⁷⁴⁶ Jednotlivé výroční zprávy jsou k dispozici na stránce Evropské komise The Political Dialogue. *European Commission* [online]. [2015-01-05] Dostupné z <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/political_dialogue_en.htm>

⁷⁴⁷ Srov. i Sněmovna lordů UK, 2014, s. 16, Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 3-4.

⁷⁴⁸ Maurer, 2012, s. 214; Preising, 2011, s. 154.

velmi aktivní. Dle mého názoru to souvisí především se způsobem, jakým kontrolují vládu. Parlamenty aktivní v politickém dialogu zpravidla zasílají Komisi své příspěvky v rámci osmitýdenní lhůty po vydání návrhu právního aktu. Naopak pro parlamenty, které koncentrují svou proceduru do jednání s vládou před schůzí Rady, by účast v politickém dialogu v této fázi již neměla smysl a narušovala by i požadavek důvěrnosti při formulaci vyjednávací pozic státu. Některé parlamenty proto kontrolu vlády a politický dialog striktně oddělují – v rámci politického dialogu se vyjadřují k nelegislativním dokumentům a návrhy právních aktů projednávají buď s vládou, nebo k nim přijímají odůvodněná stanoviska (typicky Švédsko a Dánsko).⁷⁴⁹ Některé parlamenty se do politického dialogu programově nezapojují, protože v něm nespátřují žádný přínos. Své personální a časové kapacity zaměřují na kontrolu vlády. To je případ Finska, ale i tři pobaltských republik.

Příspěvky do politického dialogu zpravidla vznikají v rámci parlamentní kontroly vlády. V praxi mnohých parlamentů je Komisi zasíláno vyjádření (usnesení, zpráva), které zároveň slouží pro vnitrostátní komunikaci s vládou.⁷⁵⁰ Proto není důvod pro zvláštní vnitrostátní úpravu politického dialogu. Jen velmi málo států ho zmiňuje, a když ano, jde právě jen o zmínku.⁷⁵¹ Podstatné je, zda parlament projednává i jiné dokumenty orgánů EU, než jsou návrhy právních aktů. Většina právních úprav toto parlamentu výslovně dovoluje nebo to vyplývá z širokého vymezení „evropských záležitostí“, jimiž se parlament může zabývat.⁷⁵² Takové ustanovení je zpravidla propojeno i s informačními povinnostmi vlády.

Obsah komunikace ze strany národních parlamentů se výrazně liší. Zatímco například německá Spolková rada je schopna zasílat Komisi komplexní připomínky téměř v podobě pozměňovacích návrhů, což přece jen souvisí s jejím exekutivním složením, portugalské Shromáždění republiky, které je suverénně nejaktivnějším

⁷⁴⁹ § 3-14a SE-JŘ, Parlament DK, 2008, s. 13-14.

⁷⁵⁰ Srov. Jančík, 2012a, s. 84.

⁷⁵¹ Např. Itálie (§ 9 IT-ZEU), Maďarsko (§ 134/G HU-JŘV), Rakousko (čl. 23f AT-Ú), Rumunsko (§ 1 RO-U1), Český Senát sice ve svém jednacím řádu od roku 2009 má zvláštní úpravu pro projednávání dokumentů postoupených mu přímo orgány EU (§ 119i a § 119j JŘS), avšak tyto dokumenty projednával již dříve na základě § 119a JŘS ve znění účinném do 30. 11. 2009. Viz důvodovou zprávu k zákonu č. 162/2009 Sb. a 180. usnesení Senátu v 6. funkčním období z 9. 7. 2007.

⁷⁵² Kromě právních úprav uvedených v předchozí poznámce např. Česká republika (§ 109a JŘPS, § 119a JŘS), Chorvatsko (§ 2 a 3 HR-ZEU), Francie (§ 151-2 FR-JŘ1, § 73c FR-JŘ2), Litva (§ 61 LT-JŘ), Lotyšsko (§ 185-4 LV-JŘ), Německo (§ 93 DE-JŘ1), Polsko (§ 4 PL-ZEU), Portugalsko (§ 5 a 6 PT-ZSREU), Slovinsko (§ 4 a 8 SI-ZEU), Spojené království (viz Cabinet Office UK, 2013), Španělsko (§ 3 ES-ZSV), Švédsko (zejm. § 3-14a SE-JŘ). Pochopitelně ani absence takové právní úpravy nemusí v praxi projednávání nelegislativních dokumentů bránit, zejména v parlamentech, jejichž procedury jsou dány převážně praxí a autonomními usneseními.

příspěvatelem, často zasílá zprávy pouze reprodukcující obsah dokumentu Komise a konstatující, že je v souladu se zásadou subsidiarity.⁷⁵³ Politický dialog lze využívat také ke kladení dotazů a žádostí o podrobnější informace od Komise.

Z výročních statistik počtu příspěvků vyplývá, že aktivita parlamentů postupně vzrůstala, ale v posledních letech se patrně přiblížila svému stropu (nezmění-li se v některém státě výrazně dosavadní praxe). Platí, že kvantita se nerovná kvalitě a ani většímu vlivu.

Pomineme-li extrémní případ Portugalska, patří mezi nejaktivnější komory italský Senát, český Senát, německá Spolková rada, švédský Parlament, britská Sněmovna lordů, rumunská Poslanecká sněmovna a francouzský Senát. Vyšší aktivitu druhých komor⁷⁵⁴ lze připisovat tomu, že zpravidla nemají tak silné postavení při kontrole vlády. Mohou do projednávání záležitostí EU dodávat i prvek veřejnosti, který chybí zejména tam, kde dolní komora převážně jen projednává vládní mandáty ve svém evropském výboru.

Pokud jde o reakce Komise, platí přímá úměra mezi propracovaností a srozumitelností parlamentního usnesení a podrobností reakce Komise. Národní parlamenty často hodnotí reakce Komise jako nepřiliš obsažné, a to i v kontextu dlouhé prodlevy mezi zasláním příspěvku a odpovědí Komise (v řádu měsíců).⁷⁵⁵ Komise navíc v reakci většinou pevně setrvává na své původní pozici. Parlamenty rovněž postrádají souhrnné informace o tom, jak Komise zohledňuje jejich příspěvky k nelegislativním dokumentům.⁷⁵⁶ Pohledem Komise je odpovědí vlastní návrh legislativního aktu, popř. zpráva o posouzení dopadů, z níž vyplývá, jaké alternativy Komise zvažovala a jak se rozhodla.

D. Jancic uvádí, že z pohledu Komise je politický dialog velmi přínosný, neboť jí dodává legitimitu (návrhy byly konzultovány) a zároveň nijak neomezuje její

⁷⁵³ Srov. i Jančić, 2012a, s. 89-90. Praxe v Portugalsku je vůbec pozoruhodná. V jejích počátcích údajně stála snaha podpořit portugalského předsedu Komise, portugalské předsednictví v Radě ve druhé polovině roku 2007 a k tomu se později přidala touha být na prvním místě statistik zveřejňovaných ve výročních zprávách Komise. Rozhovor se zástupcem portugalského Shromáždění republiky v Bruselu, Trevír, 10. 5. 2012.

⁷⁵⁴ Druhé komory zaslaly Komisi v letech 2006-2013 samostatně nebo společně s komorami prvními 1222 příspěvků, tj. průměrně každá komora 94. První komory ve státech s dvoukomorovým parlamentem zaslaly za stejný časový úsek samostatně nebo společně s druhými komorami jen 525 příspěvků, tj. průměrně 40 na komoru. Pokud k prvním komorám přičteme i jednokomorové parlamenty, dostaneme se k počtu 1792 příspěvků (z toho 840 od portugalského Shromáždění republiky), tedy průměrně 66 příspěvků na komoru/parlament (bez Portugalska 37).

⁷⁵⁵ Např. K. Granat in Sněmovna lordů UK, 2013, s. 51-52 uvádí průměrný čas reakce 197 dní.

⁷⁵⁶ Srov. Král, 2010, s. 23, i COSAC Secretariat, 2012b, s. 12.

uvážení.⁷⁵⁷ Komise může argumentovat pasivitou národních parlamentů nebo naopak podporou z jejich strany i vůči Radě.⁷⁵⁸ Ve svých výročních zprávách sice Komise obecně uvádí, že připomínky národních parlamentů jsou často zohledněny v legislativním procesu Radou nebo Evropským parlamentem, konkrétní příklady ale nedodává. To samozřejmě neznamená, že nemohou existovat. Je ale třeba si uvědomit, že zohlednění stanovisek parlamentů Radou, resp. shoda stanovisek parlamentů a vlád s politickým dialogem nesouvisí. Příspěvky národních parlamentů jsou prostřednictvím sítě IPEX nebo přímého předávání k dispozici i Evropskému parlamentu, který je rovněž využívá pro účely vyjednávání s Radou.

Existence politického dialogu mimo jiné znamená, že odůvodněná stanoviska v rámci kontroly subsidiarity nejsou výlučným způsobem písemné komunikace parlamentů s Komisí. Parlamenty se tedy nemusejí omezovat, chtějí-li komentovat evropskou legislativu. Odůvodněná stanoviska ale jako jediná zakládají Komisi i právní povinnosti. Politický dialog může vyvinout na Komisi nanejvýš politický tlak. D. Jancic shrnuje, že Barrosovu iniciativu lze vnímat pohledem cynika jako přikrášlenou atrapu demokratického procesu (*window dressing*), nebo pohledem optimisty jako prostředek ventilace obav národních parlamentů ze způsobu výkonu kompetencí EU.⁷⁵⁹ Lze dodat, že k tomu druhému mají národní parlamenty daleko vhodnější nástroje v podobě kontroly vlády a kontroly dodržování zásady subsidiarity.

Úkol povzbudit aktivitu národních parlamentů však Barrosova iniciativa splnila. V tomto směru ji lze hodnotit jako úspěšnou. Pokud jde o možnost ovlivnit postoje Komise, nelze mít přehnaná očekávání. Naopak se lze obávat, že bezzubost politického dialogu prohloubí rezignovanost a nezájem členů parlamentů o projednávání evropských otázek.

V posledních letech je zřetelná snaha národních parlamentů formovat politický dialog do podoby, která by jim lépe vyhovovala. Například příspěvek XLVII. COSAC z dubna 2012⁷⁶⁰ vyzval Komisi k intenzivnějšímu dialogu v otázkách evropského semestru, a to i formou osobních jednání se členy Komise (k tomu viz dále kapitolu 5), a dále k tomu, aby Komise umožnila parlamentům zasílat písemné dotazy k jednotlivým dokumentům. Tento druhý požadavek je dle mého názoru nadbytečný, neboť ke kladení dotazů v rámci politického dialogu nepochybně může docházet a v praxi také dochází

⁷⁵⁷ Jančić, 2012a, s. 80.

⁷⁵⁸ Kysela, 2010, s. 41.

⁷⁵⁹ Jančić, 2012a, 91.

⁷⁶⁰ COSAC, 2012.

již v současnosti. Komise na takové dotazy ve svých odpovědích pochopitelně reaguje. Přesto vyvolal při jednání značný odpor Evropského parlamentu.

Zajímavější jsou návrhy z řad některých národních parlamentů na prohloubení politického dialogu zavedením mechanismu označovaného jako zelená karta,⁷⁶¹ jímž by se v průběhu roku 2015 měla zabývat konference COSAC. Mělo by jít o neformální koordinaci mezi národními parlamenty ústící ve výzvu Evropské komisi, aby předložila návrh právního aktu. Podle návrhu podoby této spolupráce⁷⁶² by kterákoli komora mohla navrhnout zelenou kartu k určité otázce. Text návrhu by rozeslala ostatním. Navržená zelená karta by mohla vyzývat Komisi k přijetí nové právní úpravy či k přezkoumání, změně nebo zrušení stávající úpravy, včetně aktů v přenesené působnosti a prováděcích aktů. Navrhující komora by měla popsat hlavní rysy požadované právní úpravy v takové míře podrobnosti, aby na ně Komise mohla smysluplně odpovědět. Návrh zelené karty by měl obsahovat odůvodnění, očekávaný přínos navrhovaného opatření, preferovanou formu jednání a možný právní základ. Každá parlamentní komora by měla možnost se ve lhůtě šesti měsíců od rozeslání návrhu zelené karty rozhodnout, zda se k němu připojí. Podmínkou toho, aby byl návrh jako zelená karta odeslán Evropské komisi, by byla jeho podpora alespoň jednou čtvrtinou národních parlamentů. Ta by se počítala stejně jako podle PSP.

Parlamenty, které tento návrh nastolily, zdůrazňují, že nejde o zakotvení kolektivní legislativní iniciativy – ostatně neusilují v prvé řadě o formální zachycení tohoto mechanismu v primárním právu. Proto také hovoří o „posíleném politickém dialogu“. Zároveň však doufají, že by Komise mohla učinit politický závazek, že jejich návrhy podrobně zváží a buď podle nich bude jednat, nebo signatářům zelené karty alespoň odpoví.⁷⁶³

Pokud jde o soulad navrhované zelené karty s primárním právem, je pravda, že podobný mechanismus, jako je zelená karta, je výslovně upraven pro Evropský parlament v čl. 225 SFEU (zde má Komise buď předložit návrh požadovaný Evropským parlamentem, nebo sdělit důvody jeho nepředložení). Z toho ale po mém soudu nelze dovozovat, že by komunikace národních parlamentů s Komisí musela mít oporu v primárním právu a jinak by nebyla dovolena (když ani sám politický dialog není

⁷⁶¹ Sněmovna lordů UK, 2014, s. 20; Poslanecká sněmovna NL, 2013, s. 5.

⁷⁶² Aktuální návrh tohoto mechanismu shrnuje dopis předsedy evropského výboru britské Sněmovny lordů Lorda Boswella Towards a Green Card z 28. 1. 2015. Dostupný z <<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/COSAC/20150128%20Letter%20to%20Chairpersons.pdf>>

⁷⁶³ Srov. i Sněmovna lordů UK, 2014, s. 20.

v právu EU zakotven). Vůbec nic už nemůže bránit dobrovolné vzájemné koordinaci národních parlamentů.

Zelená karta by stavěla parlamenty do aktivnější role, protože by mohly samy přicházet s podněty pro tvorbu evropských politik, pokud by se na nich dokázaly v širším okruhu shodnout. Právě to ale může být v praxi obtížné, i když i samotné seznámení se s tím, co jiné parlamenty v evropské politice navrhuje, by mohlo být přínosné a mohlo by rozšířit jejich pohled na evropské záležitosti. Navrhované vymezení pravidel této koordinace se jeví jako rozumné i z hlediska informovanosti jednotlivých komor a předvídatelnosti celého postupu. Zda by Komise obecně deklarovala, jak hodlá s těmito iniciativami nakládat, nepovažuji za podstatné. Nelze totiž očekávat, že by Komise na jednotlivé zaslané podněty ani formálně neodpovídala. Již dnes odpovídá na nejrůznější společné dopisy. Důležitý by tedy byl spíše obsah jejich reakcí. Zde platí, že parlamenty mohou na Komisi vyvinout pouze politický tlak. V jejich zájmu by tedy měla být především koordinace s vlastními vládami, která by se přenesla do Rady.

Prostor pro rozvoj politického dialogu není jinak příliš velký. Lze uvažovat o tom, že by Komise mohla pracovat s příspěvky národních parlamentů důkladněji, například by se pokoušela ukázat, jakým způsobem je ve své činnosti zohlednila.⁷⁶⁴ Tyto úvahy, které by teoreticky mohly nabýt i podoby právních povinností plynoucích z dialogu Komisi, narážejí na zásadní problém zdvojování funkce Rady. Politický dialog má stejně široký záběr jako projednávání dokumentů Komise v Radě a nelze mu na rozdíl od kontroly subsidiarity přisuzovat primárně funkci ochrany politického rozhodování na národní úrovni. Aby měl proto v případné právně závazné podobě smysl, musely by se ho účastnit všechny parlamenty a každý stát by musel hovořit jedním hlasem, jako je tomu v Radě.

⁷⁶⁴ Srov. Sněmovna lordů UK, 2014, s. 13-14.

Tabulka 4. Příspěvky jednotlivých komor v rámci politického dialogu

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	celkem
AT1	0	0	0	4	12	7	3	2	28
AT2	0	0	4	10	13	3	12	9	51
BE1	0	1	1	2	1	4	9	3	21
BE2	2	0	2	2	0	2	0	1	9
BG	0	0	1	2	0	19	13	1	36
CY	0	0	2	1	1	1	2	1	8
CZ1	1	0	1	1	3	5	10	8	29
CZ2	2	9	11	27	29	43	46	64	231
DE1	1	2	2	3	23	6	2	0	41
DE2	6	15	18	16	6	33	59	40	193
DK	2	10	11	12	11	14	8	4	72
EE	2	0	2	1	0	0	2	2	9
EL	0	0	3	10	4	4	6	4	31
ES (1+2)	0	0	0	0	4	2	7	17	30
FI	1	0	0	0	1	2	1	2	7
FR1	1	1	0	2	0	2	0	40	46
FR2	18	22	13	12	3	4	19	8	99
HR	-	-	-	-	-	-	-	0	0
HU	1	1	0	3	0	0	0	2	7
IE (1+2)	0	1	7	6	3	1	7	12	37
IT1	1	0	6	9	25	28	15	6	90
IT2	0	0	8	17	71	76	96	36	304
LT	0	0	2	3	4	4	1	6	20
LU	2	0	2	3	7	14	6	6	40
LV	2	1	0	3	1	1	1	1	10
MT	0	0	0	1	0	2	2	7	12
NL1	0	0	0	7	1	1	3	7	19
NL2	0	0	0	4	3	6	7	10	30
NL (1+2)	2	1	5	8	2	3	1	0	22
PL1	1	0	5	0	2	5	3	6	22
PL2	1	0	0	0	5	4	11	8	29
PT	0	19	65	47	106	184	227	192	840
RO1	0	0	0	0	0	40	26	38	104
RO2	0	0	0	0	9	33	2	26	70
RO (1+2)	0	0	0	0	2	1	0	0	3
SE	0	17	16	18	20	42	33	24	170
SI1 (+2)	1	0	0	2	0	0	0	5	8
SK	1	0	0	0	0	2	1	1	5
UK1	1	1	1	0	3	8	6	5	25
UK2	4	14	12	14	12	16	16	18	106
celkem	53	115	200	250	387	622	663	621	2911

Zdroj: výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/index_en.htm

Vysvětlivky: Statistika počínaje rokem 2010 zahrnuje i odůvodněná stanoviska v rámci kontroly subsidiarity. Číslo 1 za zkratkou státu znamená dolní komoru, číslo 2 horní, 1+2 značí společné usnesení komor nebo společně zaslání usnesení komor. Slovinská horní komora se politického dialogu samostatně neúčastní, ale může být konzultována komorou dolní.

4.7. Transpozice a implementace práva EU

Transpozice a implementace práva EU⁷⁶⁵ bývá v debatě o národních parlamentech zpravidla upozaďována, neboť se má za to, že zde není příliš velký prostor pro jednání parlamentu jako politického tělesa. Parlament zde do značné míry pouze plní povinnost státu podle práva EU, jedná jako prodloužená ruka orgánů EU.⁷⁶⁶ Nejčastěji se zmiňuje otázka transpozice směrnic.⁷⁶⁷ Upozorňuje se na to, že parlamenty pouze „razítkují“ právní předpisy, jejichž obsah nemohou ovlivnit. To je vnímáno jako nedůstojné jejich role a jako koncepčně nevhodné – zastírá se odpovědnost orgánů, které právní úpravu fakticky vytvořily, a účast parlamentu na transpozici nemá žádný legitimizační význam.⁷⁶⁸ To vybízí k úvahám o delegaci transpozičních povinností na exekutivu.⁷⁶⁹

Mohou parlamenty v rámci transpozice směrnic činit vůbec nějaká politická rozhodnutí? Směrnice je dle čl. 288 SFEU závazná pro státy, jimž je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Z toho by se zdálo, že smyslem právní formy směrnice je na rozdíl od unifikačních nařízení zachovat členským státům volbu, jakým způsobem budou usilovat o dosažení stanoveného výsledku, tedy že je zde snaha brát ohled na národní politickou a právní autonomii, formy a tradice.⁷⁷⁰ Lze si klást otázku, zda má mít toto uvážení členských států charakter politický (možnost zvolit si vlastní „cestu“) nebo pouze charakter legislativně-technický (možnost technicky a systematicky přizpůsobit normativní obsah směrnice vnitrostátnímu právnímu řádu – „umožnit inkorporaci do zažité systematiky právních řádů členských států“⁷⁷¹).

⁷⁶⁵ Zatímco transpozicí se rozumí obsahové zpracování směrnice do vnitrostátního předpisu, implementace je pojem širší, který v zásadě znamená praktické dodržování požadavků práva EU. To může znamenat i širší změny právního řádu, např. odstraňování zákonných úprav rozporných s primárním právem nebo přijímání předpisů umožňujících fungování přímo účinných aktů práva EU ve vnitrostátním kontextu. K těmto pojmům např. Tomášek, Týč a kol., 2013, s. 110.

⁷⁶⁶ Duina, Oliver, 2005, s. 174.

⁷⁶⁷ Je však třeba říci, že často i nařízení vyžadují nebo výslovně předpokládají přijetí doprovodných vnitrostátních předpisů, které je zasadí do kontextu daného právního řádu. Dosahování souladu vnitrostátního právního řádu s unijním nabývá i obecnějších podob (viz též kapitolu 5).

⁷⁶⁸ Pavlíček, 2005, s. 64; Mayer, 2012, s. 112; srov. též Belling, 2009, s. 129.

⁷⁶⁹ Pavlíček, 2005, s. 64; Kysela, 2014, s. 296. Tyto úvahy se v ČR objevily již při přípravě euronovely Ústavy. Naopak Syllová, 1999, s. 105 uvádí, že parlamenty by si měly zachovat kontrolu alespoň nad transpozicí těch nejvýznamnějších směrnic.

⁷⁷⁰ Mayer, 2012, s. 109-112. Viz též Běhan, 2002, s. 182, který dokonce dává směrnici jako právní formu do souvislosti se zásadou subsidiarity.

⁷⁷¹ Pítrová, 2014, s. 108, srov. též Wintr, 2004, s. 35.

V praxi zřejmě převládá druhé pojetí. Konstatuje se, že mnohé směrnice jsou velmi detailní a neponechávají členským státům žádný manévrovací prostor.⁷⁷² Souvisí to s otázkou, zda je větší důraz kladen na šetření systematiky a koherence vnitrostátního právního řádu, nebo na vyloučení divergentní interpretace a transpozice směrnice, která by byla příliš vágní. Jelikož v právním řádu EU má výsadní postavení princip *effet utile*,⁷⁷³ spíše se prosazuje druhý aspekt, ačkoli příliš detailní předepisování právní úpravy bývá někdy kritizováno jako zneužívání formy směrnice.⁷⁷⁴ Transpozice se pak redukuje pouze na „řemeslné“ zvládnutí přípravy vnitrostátního předpisu a v extrémních případech není možné v jejím rámci ani usilovat o zachování systematických vazeb právního řádu.

Samozřejmě ne všechny směrnice mají výše nastíněnou podobu. Svým způsobem problematické jsou i směrnice ponechávající sice členským státům značnou volnost, ale stanovící závazné numerické cíle, jichž má být dosaženo (např. podíl recyklace na zpracování odpadu). Ponechávají totiž vnitrostátnímu zákonodárci nejen volbu formy a prostředků, ale i veškerou finanční zátěž.

Případy nesplnění transpoziční povinnosti nejsou neobvyklé. Stát buď ve stanovené lhůtě žádné předpisy nepřijme, nebo transpozici neprovede správně (např. ji provede jen částečně, omezí působnost nebo účinky transponované úpravy, jinak pozmění její normativní obsah). Jsou prováděny i výzkumy zjišťující, do jaké míry je to vina parlamentu (nečinnost, pozměňování návrhů transpozičních zákonů).⁷⁷⁵ Rovněž je zkoumána souvislost mezi intenzitou parlamentní kontroly vlády a plněním transpozičních povinností⁷⁷⁶ podle logiky, že parlament dostatečně informovaný o průběhu evropského legislativního procesu bude spíše srozuměn s nutností transponovat přijaté směrnice.

Jedna z těchto studií⁷⁷⁷ identifikovala tři přístupy členských států k transpozici směrnic. Tyto přístupy se týkají i parlamentů. Prvním, který je patrný zejména u severských států, je vnímání transpozice jako povinnosti, kterou je třeba za všech okolností splnit, i proto, že se parlament již podílel na tvorbě právního aktu EU. Druhý přístup je charakterizován tím, že transpozice v zásadě probíhá bez problému, ale v jednotlivých případech může politický odpor proti obsahu směrnice vést ke zdržování

⁷⁷² Např. Mayer, 2012, s. 109-112; Dann, 2004, s. 185-187.

⁷⁷³ K tomu kriticky Potacs, 2012.

⁷⁷⁴ Např. již Capotorti, 1988 a Hilf, 1993. Srov. i Prechal, 2006, s. 14.

⁷⁷⁵ Určitý přehled podává Sprungk, 2013b.

⁷⁷⁶ Např. Bergmann, 2000, s. 424.

⁷⁷⁷ Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber, 2005, s. 331-340.

transpozice nebo ke snaze směrnici v rámci transpozice upravit podle přání národní politické reprezentace (zejm. Německo, Spojené království).⁷⁷⁸ Konečně třetí přístup se vyznačuje zanedbáváním transpozice, které je často spojeno i se systémovými problémy při implementaci práva EU.

Zatímco první a třetí přístup netřeba komentovat, ve druhém přístupu se střetává politická tvorba vůle na národní úrovni se závazky přijatými na úrovni evropské. Vnímání transpozice jako „pokračování evropského legislativního procesu jinými prostředky“⁷⁷⁹ však nelze považovat za legitimní. Odmítnutí transponovat směrnici je porušením práva EU s důsledky z toho plynoucími.⁷⁸⁰ Národní parlamenty v tomto nemají žádný politický manévrovací prostor, pokud nevyplývá přímo ze směrnice (např. směrnice dá členským státům na výběr, zda některá ustanovení zavedou, umožní jim stanovit jasné vymezené výjimky apod.). Je ale třeba poznamenat, že případy, kdy je motivem pro netransponování směrnice nesouhlas s jejím obsahem, jsou v záplavě politicky nekonfliktních „technických“ předpisů spíše výjimkou.⁷⁸¹

Transpoziční předpisy, i pokud jsou přijímány parlamentem, jsou v drtivé většině připravovány a předkládány vládou či ministerstvy. Řada problémů s transpozicí pochází právě z této úrovně. Jedná se především o tzv. gold-plating, tedy obohacování transpozičních předpisů o ustanovení čistě vnitrostátního původu, která rozšiřují působnost nebo zpřísňují právní povinnosti nad rámec vyžadovaný směrnicí. Sám o sobě nemusí být tento jev právně problematický, byť může vést k nadbytečné administrativní zátěži pro regulované subjekty. Nebezpečím je však možnost úmyslného gold-platingu ze strany exekutivy a vyvolání dojmu, že i tyto přívazky jsou jen plněním transpoziční povinnosti. To může být argumentem, proč zachovat při svěřování transpozice exekutivě obezřetnost. Ke gold-platingu přirozeně může docházet i v parlamentu, ale tam na to lze již v průběhu projednávání návrhu zákona veřejně upozornit (zejména ze strany vlády).

⁷⁷⁸ Takový cíl může být někdy sledován již při tvorbě směrnice, kdy se například v rámci politického kompromisu použije nejasný pojem – van Gestel, Micklitz, 2014, s. 312. Ještě horší jsou někdy snad záměrné významové posuny při překladu směrnic. Prechal, 2006, s. 33.

⁷⁷⁹ Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber, 2005, s. 333-335.

⁷⁸⁰ Může samozřejmě nastat případ, že EU přijme směrnici, aniž by k tomu měla pravomoc, nebo je směrnice v rozporu s primárním právem. V takovém případě je ale třeba, aby se členský stát bránil žalobou na neplatnost.

⁷⁸¹ Srov. i Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber, 2005, s. 277 a násl.; Sprungk, 2013b, s. 312.

Významným činitelem ovlivňujícím úspěšnost transpozice je Soudní dvůr, který může překvapivým výkladem směrnice, např. i proti smyslu a účelu výslovně vyjádřenému normotvůrcem, vyvolat nutnost změny transpozičních předpisů.⁷⁸²

Právní úprava činnosti národních parlamentů ve vztahu k implementaci práva EU je různorodá.⁷⁸³ Pomineme-li problémy federativních a jinak decentralizovaných států (směrnice zasahující do působnosti spolku i zemí atd.), převládají zřejmě státy, v nichž k transpozici dochází formou zákona nebo formou právního předpisu moci výkonné na základě obecných ústavních pravidel normotvorby toho kterého státu. Příkladem je i Česká republika. Konkrétní podíl směrnic transponovaných zákonem kolísá v závislosti na tom, jak široká je v ústavním systému nařizovací moc exekutivy, jak je případně omezena zákonodárná působnost parlamentu, zda je přípustná zákonodárná delegace a jaká panuje legislativní praxe z hlediska míry detailu zákonné a prováděcí úpravy. Například v letech 1999-2003 bylo v jednotlivých členských státech transponováno zákonem 8 až 55 % směrnic (v průměru 30 %).⁷⁸⁴ Svědčí to zřejmě o technickém charakteru řady směrnic, který ani v systémech s velmi omezenou normotvorbou moci výkonné nevyvolává potřebu jejich transpozice formou zákona. Přitom drtivá většina skutečně technických předpisů EU má formu nařízení, která je v právu EU mnohem čtenější.

V některých státech bylo vládě uděleno široké zmocnění k vydávání transpozičních předpisů (např. i Slovensko⁷⁸⁵). Výsledkem může být až téměř kompletní přenechání transpozice vládě, což je případ Spojeného království, kde se parlament podílí na transpozici méně než 10 % směrnic,⁷⁸⁶ Irska, kde může parlament vládní předpis ve stanovené lhůtě po jeho vyhlášení zrušit (§ 3a IE-EUZ), a v minulosti i Španělska. V některých státech se připouští i transpozice formou kolektivní smlouvy (Belgie, Dánsko, Švédsko).⁷⁸⁷

Zřejmě nejpodrobnější zákonnou úpravu transpozice a implementace práva EU a její kontroly ze strany parlamentu nalezneme v Itálii,⁷⁸⁸ která se v plnění transpoziční povinnosti dlouhodobě řadila k méně úspěšným státům. Transpozice zde probíhá zčásti

⁷⁸² Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber, 2005, s. 280 a násl.; van Gestel, Micklitz, 2014, s. 312.

⁷⁸³ Srov. zejm. European Parliament, 2007; Pítrová a kol., 2002.

⁷⁸⁴ Sprungk, 2013b, s. 304.

⁷⁸⁵ Čl. 120 SK-Ú a na jeho základě přijatý SK-ZAN.

⁷⁸⁶ Page, 1998. K delegaci zákonodárné moci ve Spojeném království v souvislosti s členstvím v EU viz Kysela, 2006b, s. 63. Obdobně širokou delegaci nalezneme na Maltě (§ 4 MT-ZEU).

⁷⁸⁷ European Parliament, 2007.

⁷⁸⁸ Kapitola 6 IT-ZEU. Zahrnuty jsou mj. zvláštní interpelace k řízením o porušení smluv vedeným proti Itálii. Podrobnou úpravu obsahují i jednací řády obou komor.

každoročně přijímaným souhrnným zákonem a zčásti na základě zvláštního zmocnění pro vládu. Na zákonné úrovni jsou stanovena základní pravidla předcházející nesprávné transpozici i gold platingu. Taková pravidla nalezneme i v jiných státech, ale často mají jen formu vnitřních předpisů.

Projednáváním zpráv vlády o plnění transpozičních povinností, které jsou rovněž obvyklou formou komunikace s parlamentem v evropských záležitostech, mohou parlamenty kontrolovat, zda vláda svou nečinností nezavdává příčinu k zahájení sankčního řízení na evropské úrovni.⁷⁸⁹ V Polsku jsou dokonce stanoveny lhůty, v nichž má vláda předkládat návrhy transpozičních zákonů (§ 18 PL-ZEU). Exotičtějšíм nástrojem týkajícím se implementace je právo evropského výboru estonského parlamentu podat Nejvyššímu soudu návrh na výklad ústavy v kontextu práva EU (§ 118-1 EE-JŘ).

Součástí implementace práva EU je také řízení programů využívajících prostředky z rozpočtu EU. I to podléhá parlamentní kontrole, což může být zdůrazněno v jednacím řádu.⁷⁹⁰ Nemusí jít ale vždy o činnost, do níž bude primárně zapojen evropský výbor.

Lze shrnout, že v oblasti transpozice a implementace práva EU parlamenty žádnou zvláštní legitimizační funkci neplní. Ani rozlišení mezi nařízeními a směrnicemi nemá tento význam a je relevantní pouze z hlediska legislativní techniky a proporcionality (zachování struktury právního řádu členských států). Ani tam, kde právo EU ponechává členským státům širokou volbu prostředků k dosažení stanovených cílů, nelze v pravém smyslu hovořit o tom, že by parlamenty mohly politicky rozhodovat, neboť jde pouze o to, jak nejlépe splnit již vytyčený cíl. V této oblasti tak lze nanejvýš hovořit o parlamentní kontrole řádného zabezpečení plnění povinností z práva EU vládou.

4.8. Meziparlamentní spolupráce

Meziparlamentní spolupráce jako pojem práva EU znamená spolupráci národních parlamentů a Evropského parlamentu (čl. 9 PVP). Zde ale budeme hovořit i o vzájemné koordinaci probíhající pouze mezi národními parlamenty. Meziparlamentní spolupráce se etablovala na přelomu 80. a 90. let, nový rozvoj však zažívá po Lisabonské smlouvě. V určitém smyslu je náhražkou nenaplněného úsilí některých

⁷⁸⁹ Sprungk, 2013b, s. 300. Viz např. § 119a odst. 1 písm. b) JŘS.

⁷⁹⁰ Např. Litva (§ 180-3 LT-JŘ).

politiků obnovit komoru národních parlamentů jako orgán EU. Proto se budeme zabývat i možností jejího přerodu v takový orgán.

4.8.1. Konference předsedů a celkový rámec meziparlamentní spolupráce

Podle čl. 9 PVP Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v EU. Tuto koordinační roli plní Konference předsedů parlamentů Evropské unie (*Conference of Speakers of the European Union Parliaments*, EUSC), která se od roku 1999 schází jednou ročně ve formátu předsedy Evropského parlamentu a předsedů komor národních parlamentů.⁷⁹¹ Podle svých vnitřních dokumentů „jedná konsensuálně“ a jejím výstupem jsou nezávazné závěry předsednictví.⁷⁹² Tato konference formuluje vodítka pro meziparlamentní spolupráci v EU a rozhoduje o ustavení dalších meziparlamentních konferencí.⁷⁹³

Podle aktuálních vodítek pro meziparlamentní spolupráci⁷⁹⁴ je jejím účelem 1) podpora výměny informací a osvědčené praxe mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem za účelem posílení parlamentní kontroly a vlivu na všech úrovních, 2) zajištění účinného výkonu parlamentních pravomocí v záležitostech EU, zejména v oblasti kontroly dodržování zásad subsidiarity a proporcionality, 3) podpora spolupráce s parlamenty třetích zemí. Institucionálně probíhá tato spolupráce v rámci Konference předsedů, Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti (*Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne*, COSAC), dále prostřednictvím ad hoc společných jednání organizovaných Evropským parlamentem nebo parlamentem předsednictví, setkávání kancléřů parlamentních komor před Konferencí předsedů a také činností zástupců národních parlamentů při EU působících v Bruselu za podpory Evropského parlamentu. To je doplněno technickými nástroji, především databází pro meziparlamentní výměnu informací IPEX (*The Platform for EU Interparliamentary Exchange*), spuštěnou v roce 2000,⁷⁹⁵ a Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*,

⁷⁹¹ IPEX, 2014.

⁷⁹² EU Speakers Conference, 2010.

⁷⁹³ Viz ale čl. 10 PVP, který by mohl být vykládán tak, že toto rozhodování konferencí COSAC. České znění čl. 10 PVP hovoří o „meziparlamentních přednáškách“ je pouze chybným překladem.

⁷⁹⁴ V současnosti jde o Lisabonská vodítka z roku 2008 (EU Speakers Conference, 2008) a Haagská vodítka z roku 2004 (EU Speakers Conference, 2004).

⁷⁹⁵ IPEX. *The platform for EU Interparliamentary Exchange Commission* [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/>>

ECPRD), jehož počátky se datují do roku 1977 a které se neomezuje pouze na členy EU.⁷⁹⁶

Konference předsedů rozhodla v roce 2011 o vzniku Meziparlamentní konference pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku (*Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy*, CFSP/CSDP), která zčásti navazuje na parlamentní shromáždění Západoevropské unie, a v roce 2013 o vzniku konference podle čl. 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, tzv. fiskálního paktu.

Problémem Konference předsedů je její nereprezentativnost. Funkce předsedy parlamentu má totiž v různých státech různou povahu. Někde je zdůrazněna politická reprezentace parlamentu navenek, jinde má předseda především vnitřní organizační funkci a není zmocněn jakkoli projevodat vůli parlamentu.⁷⁹⁷ Předseda národního parlamentu zpravidla také není osobou, která má primárně na starosti evropské záležitosti. Z toho může vyplynout určitá dominance předsedy Evropského parlamentu, kterou lze využít k prosazení zájmů jeho instituce, jež by jinak na konferenci COSAC mohly narazit na koordinovaný odpor zástupců národních parlamentů jednajících s velmi dobrou znalostí všech souvislostí. Prakticky se to mohlo projevit v debatách o počtu zástupců Evropského parlamentu a národních parlamentů na nových meziparlamentních konferencích pro zahraniční a hospodářskou politiku.

4.8.2. COSAC, ostatní meziparlamentní konference a jiné formy spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem

Zatímco COSAC sestává ze šesti poslanců za každý národní parlament i Evropský parlament, konference pro zahraniční politiku je složena ze šesti zástupců každého národního parlamentu (zpravidla z výborů pro zahraniční věci) a šestnácti členů Evropského parlamentu a stejné složení stanovila Konference předsedů i pro dosud blíže nepojmenovanou „konferenci podle čl. 13“.⁷⁹⁸ Ta by měla logicky sdružovat členy rozpočtových či hospodářských výborů. Zatím však nepřijala ani jednací řád.

⁷⁹⁶ *The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Commission* [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://ecprd.secure.europarl.europa.eu>>

⁷⁹⁷ Srov. Mayer, 2012, s. 152-153.

⁷⁹⁸ Navrhoval se název Konference o hospodářské a finanční správě v EU (*Economic and Financial Governance*, EFG).

Procedurálně fungují všechny tři konference podobně: scházejí se dvakrát ročně v režii předsednictví (v případě konference podle čl. 13 se první zasedání koná v Evropském parlamentu v rámci tzv. evropského parlamentního týdne⁷⁹⁹) a mohou konsensuálně přijímat nezávazné závěry. Prakticky nejvýznamnější je z nich konference COSAC, která jediná je přímo upravena i primárním právem (čl. 10 PVP), není zaměřena na žádnou specifickou politickou oblast a je i platformou pro kontinuální dialog o roli národních parlamentů v EU. Proto se budeme věnovat především jí.

Podle čl. 10 PVP může COSAC dávat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi veškeré podněty, které považuje za účelné. Podněty konference nezavazují vnitrostátní parlamenty ani nepředjímají jejich postoje. Podle čl. 7.5 svého jednacího řádu COSAC obecně usiluje o to, aby byly podněty přijímány ve všeobecné shodě. Není-li to možné, je podnět přijat kvalifikovanou většinou nejméně tří čtvrtin odevzdaných hlasů představujících současně nejméně polovinu všech hlasů (každá delegace má dva hlasy). Podněty (příspěvky) a závěry COSAC nejsou závazné a mají omezený politický význam. Jde ale o jediný institucionalizovaný nástroj kolektivní komunikace národních parlamentů s Komisí.⁸⁰⁰

Podle čl. 10 PVP dále COSAC podporuje výměnu informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, což platí i pro jejich specializované (sektorové) výbory. Za tím účelem sekretariát COSAC na základě dotazníků k určitým otázkám zpracovává pravidelné pololetní zprávy,⁸⁰¹ které jsou významným zdrojem poznatků o praxi v jednotlivých parlamentech, ačkoli jsou často devalvovány nevhodně či nejednoznačně formulovanými otázkami a jejich různým výkladem ze strany respondentů. Plánování agendy konference COSAC probíhá formou setkání předsedů evropských výborů a zástupců Evropského parlamentu na začátku každého pololetního předsednictví (tzv. malý COSAC).

Třetím úkolem COSAC podle čl. 10 PVP je pořádání meziparlamentních konferencí na zvláštní témata. Tento účel však plní především společná jednání organizovaná ad hoc Evropským parlamentem (viz dále).

⁷⁹⁹ European Parliamentary Week. *European Parliament* [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/conferences/european-parliamentary-week.html>>

⁸⁰⁰ Vyhodnocení dopadů příspěvků COSAC na orgány jako nulových, např. Mayer, 2012, s. 160-161; Schulz, Broich, 2013, s. 135, není tak úplně na místě. Příspěvky COSAC mohou stupňovat politický tlak na Komisi, což se ukázalo například u reakcí na první a druhou žlutou kartu v rámci kontroly subsidiarity a u výzev k častějším bilaterálním stykům členů Komise s národními parlamenty.

⁸⁰¹ Bi-Annual Reports of COSAC. *COSAC* [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>

Problémem meziparlamentních konferencí je postavení delegací Evropského parlamentu, které na COSAC hlasují o podnětech adresovaných Evropskému parlamentu samému. Dochází tím ke střetu zájmů a je zřejmé, že Evropský parlament může podněty národních parlamentů korigovat k obrazu svému.⁸⁰² O tom svědčí i někdy vypjaté projednávání návrhu příspěvků. Nicméně poté, co COSAC přistoupil na schvalování příspěvků kvalifikovanou většinou, nic nebrání národním parlamentům využít hlasovací převahu. Neshody panují i ohledně zaměření konference, které se účastní členové evropských výborů národních parlamentů a členové sektorových výborů Evropského parlamentu. Jedni chtějí diskutovat o obecných záležitostech, druzí o konkrétních politikách a předsednictví o svých prioritách.⁸⁰³

Jinými formáty vzájemné spolupráce jsou společná parlamentní setkání (*Joint Parliamentary Meetings*, JPM) organizovaná předsednictvím a Evropským parlamentem a společné schůze výborů (*Joint Committee Meetings*, JCM) pořádané výbory Evropského parlamentu ke konkrétním dokumentům. Tyto akce jsou organizovány ad hoc zhruba osmkrát do roka.⁸⁰⁴ Ze strany národních parlamentů bývají kritizovány pro svou neúčelnost. Zpravidla jde o cestu do Bruselu na dvouhodinové jednání, kde není příliš velký prostor pro prezentaci stanovisek národních parlamentů a často ani pro jejich dotazy na řečníky. Přínosy příliš neodpovídají cestovním a organizačním nákladům, národní parlamenty se nedozvědí, zda nějak ovlivnily postoj výboru Evropského parlamentu, ale ten se následně může zaštit'ovat tím, že návrh byl konzultován.

Méně formální podobu mají dvoustranné styky národních parlamentů s Evropským parlamentem. Specifický charakter pak má již zmiňovaná spolupráce národního parlamentu s europoslanci zvolenými v jeho státě. Ta může nabývat podoby koordinovaného hájení národních a stranických zájmů, což je někdy patrné z vystupování německých europoslanců, kteří jsou v intenzivním kontaktu se Spolkovým sněmem.⁸⁰⁵ Právě spolupráce mezi národním parlamentem a Evropským parlamentem po stranické linii dosud není příliš popsána. Na okraj COSAC se konají schůzky politických skupin, ale ty zpravidla mají spíše společenský účel. Domnívám se,

⁸⁰² Mayer, 2012, s. 167-169; Dann, 2004, s. 225-226.

⁸⁰³ Maurer, Wessels, 2001, s. 457-458.

⁸⁰⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 369-370.

⁸⁰⁵ Schulz, Broich, 2013, s. 137 a násl. mj. uvádí, že jen v roce 2008 se uskutečnilo 232 pracovních cest členů Spolkového sněmu do Bruselu. To bude zřejmě více než počet cest všech ostatních parlamentů dohromady.

že pro drtivou většinu národních parlamentů je zatím významnější a v praxi i účelnější spolupráce na meziinstitucionální rovině.

Meziparlamentní spolupráci se v 90. letech v odborné literatuře přisuzoval velký význam jako nástroji podporujícímu a usnadňujícímu parlamentní kontrolu v záležitostech EU.⁸⁰⁶ To však bylo spíše přeceněním. V současnosti již panuje shoda na tom, že meziparlamentní konference nemohou vynahrazovat parlamentní kontrolu (např. projednáváním návrhů právních aktů, které předpokládal ještě PVP-A).⁸⁰⁷ Jejich význam spočívá především ve výměně informací, praktických zkušeností a názorů.⁸⁰⁸

Úvahy o posilování demokratické legitimacy EU skrze meziparlamentní spolupráci⁸⁰⁹ jsou nerealistickým přáním. Aktivita COSAC nemohou kompenzovat nečinnost jednotlivých parlamentů.⁸¹⁰ Změna COSAC na těleso s rozhodovacími pravomocemi nemá politickou podporu v Evropském parlamentu ani v drtivé většině národních parlamentů a dle mého názoru nedává koncepčně smysl. Platí zde v zásadě stejné výtky ohledně reprezentativnosti a legitimacy jako pro konvent, který sám smí pouze doporučovat. Delegáti evropských výborů nejsou plnohodnotnými reprezentanty nebo mluvčími svých komor a nepodléhají z jejich strany prakticky žádné kontrole. Pokud se navíc pohybujeme v rámci primárního práva, nedává smysl, aby byl Evropský parlament přímým účastníkem legislativního procesu a zároveň ještě součástí dalšího meziparlamentního orgánu. Přesto se návrhy na přetavení nejrozličnějších formátů meziparlamentní spolupráce v tělesa s rozhodovacími pravomocemi čas od času objevují.⁸¹¹

M. Mayer navrhuje v reakci na výše zmiňované problémy zdvojnásobit počet setkání COSAC a změnit status delegace Evropského parlamentu na pozorovatelský.⁸¹² Nepovažuji to za politicky prosaditelné.

Realistický pohled na možný rozvoj meziparlamentní spolupráce přináší zpráva britské Sněmovny lordů o roli národních parlamentů v EU. Zdůrazňuje se v ní, že meziparlamentní spolupráce musí být organizována tak, aby měla jasnou přidanou hodnotu, protože parlamenty na ni mají málo času i peněz. Měla by proto mít jasný program i výstupy, zaručovat širokou participaci a živou debatu namísto poslechu

⁸⁰⁶ Srov. Raunio, 2009, s. 8.

⁸⁰⁷ Mayer, 2012, s. 173 a násl.; Tordoff, 2000. Odlišně Karlas, 2011, s. 38 a násl, který je řadí k formám „kolektivní kontroly“.

⁸⁰⁸ Srov. Mayer, 2012, s. 161; Dann, 2004, s. 235; Dittgen, 2011, s. 52-57.

⁸⁰⁹ Např. Eppler, 2013, s. 319.

⁸¹⁰ Srov. Mayer, 2012, s. 173 a násl.; Zier, 2005, s. 352.

⁸¹¹ V poslední době např. Pernice, 2013, s. 8-9, 22.

⁸¹² Mayer, 2012, s. 170-171.

dlouhých předem připravených projevů s minimálním prostorem pro komentáře.⁸¹³ Program COSAC by měl obsahovat méně obecných zpráv od předsednictví a od Komise a spíše by se měl soustředit na debatu s klíčovými představiteli orgánů EU k jasně vymezeným otázkám.⁸¹⁴

4.8.3 Spolupráce mezi národními parlamenty a úvahy o vytvoření komory národních parlamentů

Jak již bylo řečeno v kapitole 3, vztah Evropského parlamentu a národních parlamentů není bezproblémový a vzhledem k rozdílnému postavení, sebepojetí a účelům těchto institucí se tomu nelze divit.⁸¹⁵ Významný potenciál má ale spolupráce mezi národními parlamenty.⁸¹⁶ Ta probíhá především na úrovni parlamentních administrativ, kde dochází k výměně informací. K tomu slouží především dva nástroje.

Databáze IPEX umožňuje především sledovat projednávání jednotlivých dokumentů EU v národních parlamentech. Zveřejňují se zde přijatá usnesení adresovaná Komisi v rámci politického dialogu a odůvodněná stanoviska včetně anglického či francouzského překladu nebo alespoň shrnutí. Následně jsou doplněny o reakce Komise. Obsažen je rovněž kontakt na příslušné pracovníky každé komory. Kromě toho obsahuje IPEX informace týkající se meziparlamentní spolupráce včetně relevantních právních a politických dokumentů.

Operativní výměna neformálních informací mezi národními parlamenty, která je často zásadní při kontrole subsidiarity (možnost včas upozornit ostatní na pravděpodobné přijetí odůvodněného stanoviska), probíhá prostřednictvím zástupců národních parlamentů působících při Evropském parlamentu. Jedná se o úředníky parlamentních administrativ. Zpravidla jde o jednu osobu za parlamentní komoru, například německý Spolkový sněm je ale reprezentován větším počtem pracovníků.⁸¹⁷

V posledních letech se konalo i několik neformálních setkání předsedů a členů evropských výborů, na kterých se diskutovaly praktické otázky parlamentní kontroly např. evropského semestru a návrhy na usnadnění nebo rozvoj vzájemné spolupráce,

⁸¹³ Na konferenci COSAC je běžné omezení příspěvků do diskuze např. na 90 i 60 sekund. Řečníci jsou navíc nuceni podat přihlášky již v průběhu úvodního projevu, aby na ně vybyl čas. Jejich vystoupení, která jsou rovněž často předem připraveným krátkým projevem, tak na sebe většinou ani nenavazují. Spoustu času pak pohltí reakce úvodního vystupujícího, které však účastníky ne vždy zajímají (např. jde-li o ministra předsednického státu).

⁸¹⁴ Sněmovna lordů UK, 2014, s. 33-37.

⁸¹⁵ Viz např. Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 378.

⁸¹⁶ Raunio, 2009, s. 9.

⁸¹⁷ Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 369-370, Schulz, Broich, 2013, s. 141 a násled.

jako např. tzv. zelená karta nebo přístup ke kontrole subsidiarity. Tyto neformální debaty byly přesně tím, čeho se nedaří dosáhnout na jednáních COSAC. Míra zapojení jednotlivých parlamentů do těchto aktivit není rovnoměrná. Tahouny jsou předsedové evropských výborů ze států, jako je Dánsko, Spojené království, Nizozemsko, Irsko nebo Polsko.

V kontextu tohoto vývoje jsou zatlačeny do pozadí návrhy na zřízení komory národních parlamentů jako nového orgánu EU, jichž se historicky objevila celá řada.⁸¹⁸ Většina autorů se shoduje, že jejich realizace by byla i ve vztahu k otázce demokratické legitimacy kontraproduktivní. Z praktického hlediska by byla problémem už pracovní zátěž poslanců ve dvou orgánech a další obtíže známé z historie Evropského parlamentu před zavedením přímé volby. V novém orgánu by zasedali delegáti, kteří by byli buď do značné míry odstřiženi od svých parlamentů, nebo by byli vázáni mandátem udělovaným komorou, což by se prakticky nelišilo od současné kontroly Rady.⁸¹⁹ Jednotlivé návrhy se lišily v tom, co by měl nový orgán dělat. Vedle obecné koncepce druhé komory Evropského parlamentu nebo parlamentního tělesa, které by nahradilo Radu, se v poslední době objevil například návrh orgánu, který by mohl uplatnit suspenzivní veto z důvodu porušení zásady subsidiarity.⁸²⁰ Řada jiných návrhů je již překonaná (komora pro 2. nebo 3. pilíř, konvent s rozhodovacími pravomocemi).

Dle mého soudu by nevyhnutelným důsledkem vytvoření nového orgánu bylo upozadění samostatného jednání národních parlamentů, aby se institucionální systém EU dále nekomplikoval. To by však bylo krokem zpět. Zároveň by se v případě rozhodovacích pravomocí nového tělesa zvýraznil problém dvojí reprezentace státu zmiňovaný v kapitole 3. Hlavním motivem vývoje národní linie legitimizace evropské veřejné moci je kontrola vykonávaná národními parlamenty jako takovými vůči vládě a vůči orgánům EU, nikoli kontrola vykonávaná prostřednictvím někoho jiného (člena vlády, delegátů). Je to i v zájmu veřejného naplňování informační, artikulační a komunikační funkce parlamentu. Mají-li národní parlamenty přispívat k demokratické legitimitě EU, musejí tak činit jako orgány působící v národním prostředí a ne prostřednictvím delegací do nových evropských orgánů.

⁸¹⁸ Přehled podává např. Westlake, 1995, s. 173-174; Maurer, Wessels, 2001, s. 466-468.

⁸¹⁹ Tans, 2006b, s. 242-243; Westlake, 1995, s. 173-174; Hölscheidt, 2008, s. 265; Dann, 2004, s. 226-231.

⁸²⁰ Van der Schyff, Leenknecht, 2007.

4.9. Ostatní

4.9.1. Národní parlamenty a vnější činnost EU

K vnější činnosti EU patří společná zahraniční a bezpečnostní politika EU, ale i uzavírání mezinárodních smluv Unií, zejména v rámci společné obchodní politiky (hlava pátá SEU, část pátá SFEU).

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (včetně společné bezpečnostní a obranné politiky) je i po Lisabonské smlouvě převážně věcí mezivládního jednání členských států. Role Evropského parlamentu je velmi omezená, protože podstatou této politiky není tvorba práva. I vnitrostátně jde o tradiční doménu exekutivy. Parlamenty mají z objektivních důvodů omezený přístup k informacím a omezenou možnost ovlivnit rozhodování odvíjející se od potřeby rychle reagovat na vývoj situace.⁸²¹ Na druhou stranu mají k dispozici vnitrostátní kontrolní a spolurozhodovací mechanismy týkající se např. ozbrojených sil, které v zásadě nebyly znehodnoceny přenosem pravomocí na EU.⁸²² Parlamenty mohou kontrolovat vystupování ministra zahraničních věcí v příslušné formaci Rady, ačkoli zde ještě více než u Evropské rady platí, že podklady a dokumenty jsou k dispozici až na poslední chvíli nebo vůbec. Parlament je tedy odkázán na součinnost vlády. Meziparlamentní konference pro tuto oblast politiky může sloužit k výměně názorů s Vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, ale vzhledem k pololetní frekvenci setkávání je nerealistické od ní očekávat nějaký zásadní informační přínos nebo ji dokonce považovat za kontrolní nástroj. Logický tedy asi je přístup vnímající evropskou dimenzi zahraniční politiky jako další činitel v zahraniční politice státu vedle členství v NATO nebo vystupování na půdě mezinárodních organizací. Parlament se pak může komplexně zabývat konkrétními problémy a aktuálním děním. Rozhodujícím faktorem je opět vůle parlamentu tuto oblast sledovat.⁸²³ V oblasti zahraniční politiky se tak členstvím v EU pro parlamenty příliš mnoho nemění.

Právo EU týkající se mezinárodních smluv uzavíraných Unií je poměrně spleťtí oblastí.⁸²⁴ Možnost národních parlamentů sledovat jejich vyjednávání je jistě omezenější než u smluv sjednávaných jejich vlastními vládami v čistě vnitrostátním kontextu. Mezinárodní smlouvy uzavírané Unií nicméně podléhají v procesu sjednávání

⁸²¹ Např. Zanon, 2010.

⁸²² Otázkou je samozřejmě praxe jejich uplatňování. Viz např. Bono, 2005.

⁸²³ Huff, 2015.

⁸²⁴ Podrobněji Ondřejek, 2009; Tomášek, Týč a kol., 2013, s. 113-122.

a uzavírání několika rozhodnutí Rady (čl. 218 SFEU). Ta mohou být předmětem parlamentní kontroly stejně jako jiné body programu Rady. Nejde ale samozřejmě o návrhy legislativních aktů a reálná možnost ingerence parlamentů do vyjednávání těchto smluv je velmi omezená. Významné je dělení na mezinárodní smlouvy ve výlučné pravomoci EU a tzv. smíšené smlouvy, které se týkají pravomocí EU i členských států. Smíšené smlouvy totiž podléhají nejen ratifikaci ze strany EU, ale i ratifikaci jednotlivými státy, které jsou samy vedle EU jejich smluvními stranami. To jim dává na rozdíl od smluv ve výlučné pravomoci poměrně silnou demokratickou legitimitu.⁸²⁵

4.9.2. Zvláštní kontrolní nástroje v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

V souvislosti s debatami o intenzivnějším zapojení národních parlamentů do politik bývalého třetího pilíře, které probíhaly po celou dobu jeho existence, obsahuje nyní část třetí, hlava pátá SFEU (Prostor svobody, bezpečnosti a práva) zvláštní zmínky o informování národních parlamentů a jejich zapojení do hodnocení či kontroly výkonu těchto politik (čl. 69, 70, 71, 85 a 88 SFEU).

Vnitrostátní právní úprava v této oblasti prakticky neexistuje. Pouze v některých členských státech naležeme odkazy na citovaná ustanovení SFEU, které ale nic nedodávají, neboť naplnění těchto ustanovení je věcí unijního práva.⁸²⁶ Zde stojí za zmínku právní úprava týkající se zapojení národních parlamentů do politické kontroly činnosti Europolu a hodnocení činnosti Eurojustu. Ta je v současnosti teprve v legislativním procesu.

Projednávaný návrh nařízení o Europolu⁸²⁷ stanoví, že národním parlamentům mají být zasílány roční a víceleté programy a výroční zprávy. Samotná kontrola má být podle čl. 88 odst. 2 SFEU prováděna Evropským parlamentem „se zapojením národních parlamentů“. Proto navrhuje Evropský parlament svěřit kontrolní funkce společné skupině pro parlamentní kontrolu (*Joint Parliamentary Scrutiny Group*) ustavené podle pravidel PVP o meziparlamentní spolupráci. Tato skupina by měla být složena z příslušného výboru Evropského parlamentu a dvou zástupců příslušného výboru každého národního parlamentu. Skupina by měla sledovat uplatňování nařízení, zejména z hlediska dopadů na základní práva. Za tím účelem by měla projednávat obecné zprávy Europolu, hodnotící zprávy Komise a konat slyšení výkonného ředitele

⁸²⁵ Podrobněji Jaag, 2012, s. 309-322 a výše citovaná literatura.

⁸²⁶ Bulharsko (§ 117 BG-JŘ), Slovinsko (§ 154s SI-JŘ1), Španělsko (§ 12 ES-ZSV).

⁸²⁷ COM(2013) 173.

Europolu. Měla by se vyjadřovat i ke kandidátům na tuto pozici. Europol by jí měl (s výhradou nutnosti utajení) postupovat i strategické analýzy, situační zprávy a posouzení rizik.

Hodnocení činnosti Eurojustu národními parlamenty je v návrhu nového nařízení provedeno povinností agentury předávat vnitrostátním parlamentům výroční zprávu, výsledky jejích studií a strategických projektů a některé další dokumenty. Komise pak má předkládat vnitrostátním parlamentům svou hodnotící zprávu o Eurojustu.⁸²⁸

S Eurojustem úzce souvisí Úřad evropského veřejného žalobce (čl. 86 SFEU), jehož zřízení Komise navrhla v roce 2013. Také v tomto návrhu se počítá se zapojením národních parlamentů. Podle čl. 70 jim má úřad předávat výroční zprávu o své obecné činnosti. Národní parlamenty mohou vyzvat členy úřadu k výměně názorů na celkovou činnost úřadu.⁸²⁹

Je otázkou, zda a v jaké podobě budou tyto navrhované předpisy nakonec přijaty. Jejich význam nebude převratný, ale může parlamenty vést k bližšímu sledování činnosti uvedených institucí, což je ustálenou praxí např. v českém Senátu, který pravidelně projednává jejich výroční zprávy. Větší informovanost pak umožňuje lépe posoudit případné navrhované reformy.

4.9.3. Podíl na výkonu kreačních pravomocí členských států

Poměrně málo sledovaným tématem⁸³⁰ je účast národních parlamentů na výkonu kreačních pravomocí členských států EU. Ty se týkají zejména výběru národního člena Komise, soudců a generálních advokátů Soudního dvora a Tribunálu, členů Účetního dvora, Hospodářského a sociálního výboru, Výboru regionů a řídicích orgánů Evropské investiční banky.

Unijní právo v těchto případech nijak nepředepisuje způsob vnitrostátního výběru těchto osob (maximálně stanoví podmínky pro výkon jednotlivých funkcí a upravuje jmenovací oprávnění). Vnitrostátní právní úpravy (pokud existují) obvykle parlamentu výslovně umožňují tyto nominace projednat nebo se o nich informovat.⁸³¹ Například v Rakousku má ale vláda povinnost usilovat o dohodu s evropským výborem Národní rady (čl. 23 AT-Ú) a v Litvě se pro nominaci člena Komise, soudce evropských

⁸²⁸ COM(2013) 535, čl. 55 a 56.

⁸²⁹ COM(2013) 534, čl. 70

⁸³⁰ Srov. Mayer, 2012, s. 112-116; Dann, 2004, s. 177-190.

⁸³¹ Např. Bulharsko (§ 119 BG-JŘ), Chorvatsko (§ 15 HR-EUZ, vláda má stanovisko parlamentu zvážít), Itálie (§ 17 IT-ZEU) Polsko – Sejm (§ 19 a 20 PL-ZEU), Portugalsko (§ 7-A PT-ZSREU), Rumunsko (§ 19 RO-ZEU).

soudů a auditora Účetního dvora vyžaduje přímo souhlas parlamentu (§ 180-20 LT-JŘ). V České republice projednává personální nominace evropský výbor Poslanecké sněmovny, ale jeho případné usnesení má pro vládu jen politický význam.⁸³²

4.10. Shrnutí

Přehled vnitrostátních organizačních předpisů, informačních práv parlamentů vůči vládám a kontrolních mechanismů ukazuje, že téměř ve všech členských státech jsou k dispozici právní nástroje umožňující parlamentu projednávat evropské záležitosti a kontrolovat příslušné aktivity vlády. Všude, kde mají parlamenty prostor pro politické jednání, ale nakonec záleží na jejich vlastní politické vůli, zda ho využijí. Argumenty, proč by se v kontextu převládajícího pojetí legitimacy veřejné moci měly záležitostmi EU zabývat, byly uvedeny již v kapitole 3. Přesto není činnost národních parlamentů (jejich praktická adaptace) obecně hodnocena jako dostatečná,⁸³³ byť mezi jednotlivými státy nalezneme značné rozdíly.

Nedomnívám, že by změny právní úpravy mohly přinést zásadní zlepšení tohoto stavu. Dílčí návrhy byly v této kapitole uváděny průběžně. V rámci vnitrostátních kontrolních mechanismů již není pro zlepšení příliš velký prostor, nebudeme-li uvažovat o převratných změnách evropského institucionálního systému a legislativního procesu. (Nehodnotím zde samozřejmě konkrétní právní úpravu v jednotlivých státech.) Na unijní úrovni by bylo možné usnadnit vstup národních parlamentů do pozdějších fází legislativního procesu. Pro harmonizaci kontrolních pravomocí parlamentů vůči vládám ale žádné přesvědčivé důvody nejsou. Potenciál politického dialogu je velmi omezený. Dílčí zlepšení jsou možná v právní úpravě kontroly subsidiarity, ale i zde nakonec záleží především na přístupu dotčených orgánů.

Kontrolní a legitimizační funkci plní i nejrůznější kompenzační ustanovení unijního a především pak vnitrostátního práva doprovázející evolutivní klauzule. Potřeba této kompenzace ale není pocítována ve všech státech, neboť institut předchozího souhlasu zavedly jen některé z nich. Rozšiřování předchozích souhlasů lze očekávat jedině v návaznosti na změny primárního práva.

⁸³² Projednávání personálních nominací se podle § 109c JŘPS týká člena Komise, soudců Soudního dvora a členů orgánů Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj.

⁸³³ Komplexně k Dánsku, Francii, Německu, Rakousku a Spojenému království Mayer, 2012, zejm. s. 543. Podobné závěry ale nalezneme i v ostatních monografiích citovaných v této práci.

Zastávám názor, že kontrolní a legitimační funkci musí plnit každý parlament za sebe. Vytváření nových evropských parlamentů a konferencí tuto činnost nemůže vynahradit a meziparlamentní spolupráce ji může pouze stimulovat.

Rezignace na provádění kontroly evropských záležitostí může být politicky vnímána i jako žádoucí stav. Přesun reálné moci k institucím, které nejsou podrobeny srovnatelné demokratické kontrole a odpovědnosti jako národní parlamenty a exekutivy ve vnitrostátním kontextu, je ale samozřejmě problematický z hlediska převládajícího pojetí legitimacy veřejné moci – přinejmenším není-li zřetelné, že by namísto toho vznikala ústavodárná vůle napříč členskými státy. Bylo by dokonce možné hovořit o určité formě sebevyřazení demokracie.⁸³⁴

Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že kontrola nutně neznamená jen vyjadřování odlišného stanoviska v co největším počtu otázek a ani případný nesouhlas nemusí při vysokém počtu členských států stačit k ovlivnění výsledného rozhodnutí. Důležitým účelem parlamentní kontroly je tlak na ospravedlnění přijímaných rozhodnutí. Souvisejícím problémem, se kterým si nemohou poradit jen samy parlamenty, je veřejnost a viditelnost parlamentního projednávání evropských záležitostí.⁸³⁵

Zásadní pravomocí národních parlamentů zůstává nadále rozhodování o změnách primárního práva. K plnění legitimační funkce národních parlamentů může přispět i institut konventu. Bude však záležet na způsobu jeho jednání a na způsobu vedení souběžných národních debat.

⁸³⁴ Srov. i Zier, 2005, s. 359-362.

⁸³⁵ Srov. Mayer, 2012, s. 116-118.

5. Národní parlamenty v proměnách hospodářské a měnové unie

5.1. Úvod

V této kapitole, pojaté spíše jako exkurz, se budeme věnovat dosud upozaděné oblasti stýkání parlamentní demokracie a evropské integrace, která se do popředí zájmu dostala v posledních letech.⁸³⁶ Je jí integrace hospodářské a měnové politiky nad rámec toho, co je předmětem unijní regulace vnitřního trhu (např. překážky volného pohybu, veřejné podpory, cla). Dopady evropské integrace na hospodářskou politiku členských států jsou mnohotvárné. V rámci hospodářské a měnové unie se měnová politika stala výlučnou pravomocí EU, zatímco rozpočtová a obecná hospodářská politika členských států je v rámci EU koordinována. Lze předpokládat, že právě tyto oblasti budou jedním z hlavních témat příští revize primárního práva.⁸³⁷ Vznikají zde otázky, které dosud v členských státech bez výrazné vertikální dělby moci nebyly řešeny. Pokusíme se tedy shrnout současnou podobu integrace hospodářských politik a její dopady na pravomoci a funkce národních parlamentů.

Rozpočtová politika členských států byla po Maastrichtské smlouvě dotčena především nutností plnit konvergenční kritéria podmiňující přijetí společné měny (čl. 140 SFEU) a následně kritéria stanovená Protokolem o postupu při nadměrném schodku.⁸³⁸

V oblastech jako je zaměstnanost a sociální politika se od konce 90. let rozvíjela tzv. otevřená metoda koordinace (*open method of coordination*, OMC). Její podstatou je výměna osvědčené praxe, vymezování směrů, stanovení kvalitativních a kvantitativních měřítek a indikátorů a jejich přenášení v podobě cílů do národní politiky, pravidelné monitorování a společné vyhodnocování pokroku.⁸³⁹ Tato koordinace je založena na doporučeních a jiném soft law, národních akčních plánech a politických závazcích. EU zde má působit jako katalyzátor výměny zkušeností a přenosu úspěšných politik.⁸⁴⁰ Otevřená metoda koordinace umožňuje Komisi a Radě (Evropský parlament zde hraje jen velmi omezenou roli) ovlivňovat národní politiku i tam, kde EU nemá významné

⁸³⁶ Srov. jen Jančić, 2012b, s. 234-238.

⁸³⁷ Viz jen sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse. COM(2012) 777 final/2 z 30. 11. 2012.

⁸³⁸ Viz čl. 126 SFEU. Zjednodušeně: schodek veřejných financí nesmí překročit 3 % hrubého domácího produktu, veřejný dluh nesmí překročit 60 % hrubého domácího produktu.

⁸³⁹ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions, para 37. Dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm> V nejobecnějším smyslu sem lze řadit Lisabonskou strategii z roku 2000 i současnou strategii Evropa 2020.

⁸⁴⁰ Duina, Oliver, 2005, s. 173-183.

normotvorné pravomoci. Logicky zde dominují exekutivy. Podobně jako při tvorbě sekundárního práva mohou politické závazky vlád na evropské úrovni fakticky vytěšňovat prostor pro politické rozhodování na úrovni národní.⁸⁴¹ Proto se někdy soudí, že i přes možné přínosy v podobě „lepší regulace“ otevřená metoda koordinace především prohlubuje demokratický deficit.⁸⁴² Tento závěr však není nesporný. Výsledky vzájemného hodnocení v Radě a posuzování ze strany Komise totiž může zejména v případě negativního vyznění vůči členskému státu využít i politická opozice ke kritice vlády.⁸⁴³ Zdá se však, že evropská srovnávání bývají spíše argumentem, který se použije utilitárně, než že by skutečně formovala vnitrostátní politiku.

Do rovnováhy pravomocí v oblasti rozpočtové a hospodářské politiky významně promluvila krize, která propukla v roce 2008. Není zde prostor pro popis a vysvětlování tohoto vývoje. Řada opatření přijatých ad hoc je již ukončena či překonána, ale formovala podobu nově přijaté obecné právní úpravy. Na tu se zaměříme.

5.2. Protikrizová opatření a záchranné fondy

Stabilizační úsilí v rámci EU se vyznačovalo velkým významem mezivládních jednání a přijímáním právních aktů mimo rámec práva EU. Tento „návrat k intergovernmentální metodě“ či „renacionalizace rozhodování“ byl kritizován pro neprůhlednost mezivládních jednání, prosazování vůle silnějších států a nezohlednění společného zájmu.⁸⁴⁴ Pomineme-li otázku, zda by k některým z kroků učiněných mimo rámec práva EU vůbec měla EU pravomoc, je třeba konstatovat, že uzavírání mezinárodních smluv je z hlediska členských států demokratičtější postupem než přijímání aktů sekundárního práva kvalifikovanou většinou, neboť vychází z jednomyslnosti a zahrnuje rozhodnutí národního parlamentu. Není náhodou, že Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (tzv. fiskální pakt) a Smlouva o Evropském stabilizačním mechanismu (ESM, *European Stability Mechanism*⁸⁴⁵) byly předmětem mnohem větší veřejné pozornosti než souběžně

⁸⁴¹ Benz, 2007, s. 505-506; Raunio, 2006, s. 130-131; Szysczak, 2007, s. 496.

⁸⁴² Tsakatika, 2007, s. 562.

⁸⁴³ O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 280. Příkladem bylo mj. projednávání dokumentů evropského semestru 2012 v českém Senátu.

⁸⁴⁴ Viz Schmidt, 2013; Dehousse, 2013; Große Hüttmann, Knodt, 2011. K této debatě viz též Belling, 2012.

⁸⁴⁵ Používám zde častější český překlad „Evropský stabilizační mechanismus“, který má stejnou zkratku jako v anglickém jazyce, ačkoli přesnější by byl překlad „Evropský mechanismus stability“. Oficiální české znění Smlouvy o ESM zatím pochopitelně neexistuje.

projednávané předpisy sekundárního práva, o nichž bude řeč dále. Tento aspekt se v debatě o „ohrožení komunitárního modelu rozhodování“ podceňuje.⁸⁴⁶

Na druhou stranu je třeba uznat, že v rámci mezivládních jednání se prosazovala vůle silnějších států. Psalo se zejména o dominanci německo-francouzského tandemu v rámci Evropské rady.⁸⁴⁷ Ani „komunitární metoda“ by ale neodčarovala geopolitickou realitu nestejně silných členských států. Síla jednotlivých států zde navíc vyplývala z jejich hospodářského postavení. Prominutí části závazků a poskytnutí finanční pomoci nadměrně zadluženým státům v zájmu obnovení finanční stability měnové unie bylo podmíněno prováděním hospodářských reforem. Ty byly vyjednány tzv. trojkou tvořenou Evropskou komisí, Evropskou centrální bankou a Mezinárodním měnovým fondem a zachyceny v memorandech o porozumění. Jde o obdobu klasického schématu insolvenčního práva, v němž řízení dlužníka přebírají věřitelé.⁸⁴⁸ Důraz na zachování společné měny za cenu výdajových škrtů byl kritizován jako zásah do společenských zájmů stojících proti zájmům organizovaného a přeshraničně mobilního kapitálu. Na základě memorand o porozumění došlo nejen k (dočasnému) vyloučení autonomního rozhodování státu o sociální politice, ale také k porušení hospodářských a sociálních práv, jimiž jsou skrze unijní a mezinárodní právo vázány jak orgány EU, tak členské státy, navíc jednáním mimo kompetence orgánů EU.⁸⁴⁹ Uvádí se, že parlamenty zadlužených států se vzdaly své politické autonomie ve prospěch trojky a věřitelských států (a přeneseně jejich parlamentů, které rozhodovaly o podmínkách finanční pomoci s ohledem na podmínky vyjednané s dlužníkem).⁸⁵⁰ Všechna krizová opatření ale byla založena na souhlasu politické a parlamentní reprezentace dlužnického státu. Skutečnost, že její rozhodování jakož i reálnou možnost vyjednávat o podmínkách finanční pomoci výrazně omezovala hospodářská situace, v níž se stát nacházel, nelze považovat za vnucení cizí vůle.

Velký ohlas měla rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k jednotlivým krizovým opatřením z let 2011 a 2012, která vykládala povinnosti a funkce ústavních orgánů při projednávání a přijímání protikrizových opatření.

⁸⁴⁶ Srov. Baratta, 2013, s. 39; Beukers, 2013, s. 12.

⁸⁴⁷ Ta se stávala jakýmsi neformálním iniciátorem legislativy a strůjcem kompromisní podoby významných legislativních návrhů. Viz též závěry Evropské rady z posledních čtyř let. Dinan, 2012, s. 88-89; Puetter, 2012, s. 170 a násl.

⁸⁴⁸ Srov. např. Crum, 2013, s. 621.

⁸⁴⁹ Franzius, 2013, s. 655; Dawson, de Witte, 2013, s. 823-827; Fischer-Lescano, 2014, s. 2-25; srov. i Potacs, 2012, s. 23-30.

⁸⁵⁰ Große Hüttmann, Knodt, 2011, s. 144-145; Auel, Höing, 2015, s. 376; Fasone, 2014a.

Spolkový ústavní soud v nich opět připomněl, že Spolkový sněm je orgán reprezentující lid a skládající lidu účty ve volbách. Proto musí mít rozhodující pravomoci při výkonu veřejné moci. Ústředním prvkem demokratické tvorby vůle je rozpočtová pravomoc parlamentu, což respektuje i koncepce hospodářské a měnové unie v právu EU. Zásadní rozpočtová rozhodnutí jsou proto vyhrazena Spolkovému sněmu i při existenci mezinárodněprávních finančních mechanismů. Parlament nemůže svou rozpočtovou odpovědnost přenést na jiné činitele, pokud by to znamenalo, že státu budou moci automaticky vznikat rozpočtové výdaje předem neurčitelného nebo obtížně vyčíslitelného rozsahu. Finanční pomoc většího rozsahu poskytovaná v rámci unijních či mezinárodních mechanismů musí být vždy jednotlivě schválena Spolkovým sněmem. Ten musí mít zároveň dostatečný vliv na způsob nakládání s poskytnutými prostředky. Posouzení rozpočtových dopadů a únosnosti takto převzatých závazků je věcí Spolkového sněmu.⁸⁵¹ Z hlediska vnitřní organizace parlamentu musí ve výše uvedených záležitostech rozhodovat zásadně plénum, aby byla zachována rovnost poslanců, která je důsledkem rovnosti volebního práva. Na menší grémia lze rozpočtové pravomoci delegovat jen za jasně stanovených podmínek v zájmu ochrany jiných ústavních hodnot.⁸⁵²

Mezinárodní smlouvy, které souvisejí s právem EU, podřadil Spolkový ústavní soud pod režim „evropských“ informačních povinností vlády vůči parlamentu.⁸⁵³ Takovými smlouvami jsou především Smlouva o ESM a fiskální pakt. Participaci Spolkového sněmu na rozhodování v rámci ESM již německý zákonodárce pod vlivem výše uvedených rozhodnutí upravil souladně s ústavou. Ani závazek k politice vyrovnaných rozpočtů obsažený ve fiskálním paktu nebyl vyhodnocen jako ústavně problematický.⁸⁵⁴

Komentátoři uváděli, že Spolkový ústavní soud v zásadě určil, jak mají vypadat kontrolní a spolurozhodovací pravomoci parlamentu ve vztahu k mezinárodně organizované finanční pomoci, a opět významně posílil Spolkový sněm. Zároveň ale

⁸⁵¹ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 987, 1485, 1099/10 ze 7. 9. 2011, *EFS*.

⁸⁵² Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 8/11 z 28. 2. 2012, *Stabilisierungsmechanismusgesetz*. V daném případě německý zákon umožňoval činit rozhodnutí jménem Spolkového sněmu devítičlennému podvýboru rozpočtového výboru, který navíc nebyl složen proporcionálně. Viz např. Hölscheidt, 2013, s. 109.

⁸⁵³ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 4/11 z 19. 6. 2012, *Unterrichtungspflicht*.

⁸⁵⁴ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu o předběžném opatření sp. zn. 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12, 2 BvE 6/12 z 12. 9. 2012, *Europäischer Stabilitätsmechanismus* a konečný rozsudek v téže věci z 18. 3. 2014.

zdůraznil jeho politickou odpovědnost a prioritu demokratické tvorby vůle, která zahrnuje i flexibilitu kontrolních mechanismů (co lze delegovat na výbory).⁸⁵⁵

Zastávám názor, že ve výše uvedených rozhodnutích Spolkový ústavní soud vymezil rozumné limity odpovídající demokratickému a ústavnímu výkonu veřejné moci, na který nelze rezignovat ani „v době krize“. Procesní pravidla, která z jím provedeného výkladu vyplývají, zabraňují rozmělnění odpovědnosti za zásadní dispozice s veřejnými prostředky a potenciálnímu vyloučení parlamentní debaty. Přestože uvedená rozhodnutí zřejmě ovlivnila podobu zákonné úpravy participace na ESM v některých dalších státech eurozóny, nestalo se tak všude. Zatímco schvalování pomoci Řecku a rozhodování týkající se dočasných fondů probíhalo pod značným časovým tlakem, v případě ESM, který má být trvalým záchranným fondem eurozóny a je ve srovnání se svými předchůdci největší, byl dostatečný prostor pro přijetí navazující vnitrostátní úpravy a bylo možné zohlednit zkušenosti z předchozích let.

Evropský stabilizační mechanismus je mezinárodní finanční instituce, jejímž účelem je shromažďování prostředků a přísně podmíněné poskytování finanční podpory svým členům (státy eurozóny), pokud jsou ohroženi finančními problémy a je to nezbytné k zajištění finanční stability eurozóny jako celku a jejích členů. Státy se zavázaly ke vkladům do kapitálu ESM, jejichž poměr odpovídá výši jejich hrubého domácího produktu. V důsledku toho disponují různým počtem podílů, a tedy i hlasů.⁸⁵⁶ Hlavním orgánem ESM je Rada guvernérů tvořená ministry financí smluvních stran. Ta přijímá nejvýznamnější rozhodnutí jednomyslně (včetně výzvy k doplacení vkladů, změny výše kapitálu ESM a poskytnutí finanční pomoci), některá další pak kvalifikovanou většinou 80 % hlasů. Poskytování finanční pomoci z ESM funguje na bázi memorand o porozumění, která vymezí podmínky pro přijímající stát. Finanční pomoc může mít podobu různých úvěrů a nákupu státních dluhopisů. Členské státy pochopitelně nesou prostřednictvím svého upsaného kapitálu veškeré ztráty, které ESM utrpí.

Samotná Smlouva o ESM se vnitrostátní tvorbou vůle smluvních stran pochopitelně nezabývá. Pouze podle čl. 30 odst. 5 má Rada guvernérů zpřístupnit parlamentům smluvních stran výroční zprávu ESM a v čl. 10 odst. 1 je účinnost změn

⁸⁵⁵ Hölscheidt, 2013, s. 105; Höing, 2012, s. 16; von Ungern-Sternberg, 2012, s. 318.

⁸⁵⁶ Celkový kapitál ESM činí zhruba 700 000 milionů euro, avšak smluvní strany jsou zpočátku povinny splatit pouze zhruba 80 milionů euro, neboť ESM se zčásti překrývá s EFSF. Ke splacení zbytku se však Smlouvou o ESM zavázaly a mohou být kdykoli vyzvány ke splnění této povinnosti. Hlasovací podíly jednotlivých států se pohybují od zhruba 27 % Německa a 20 % Francie až po méně než 1 % u osmi států s nejmenšími ekonomikami.

výše kapitálu ESM vázána na dokončení příslušných vnitrostátních procedur, tedy zřejmě přijetí potřebných rozpočtových opatření. Obecně je ale rozpočtové rozhodování smluvních stran o splacení vkladů do ESM jen plněním povinností plynoucích ze Smlouvy o ESM a z rozhodnutí Rady guvernérů učiněných na jejím základě. Právě u rozhodování o výši kapitálu ESM ale není vyloučeno, aby vláda předložila parlamentu příslušný rozpočtový zákon ještě před formálním rozhodnutím Rady guvernérů a podle reakce pak rozhodla o postupu svého zástupce.

Nejpodrobnější vnitrostátní úpravu jednání státu v ESM⁸⁵⁷ nalezneme s ohledem na výše uvedené v Německu (DE-ZESM). Kromě informačních povinností se k hlasování německého člena Rady guvernérů vyžaduje podle závažnosti předchozí souhlas pléna (poskytnutí finanční pomoci, změny výše kapitálu ESM), rozpočtového výboru (s možností atrakce plénem), nebo velmi omezeně zvláštního podvýboru Spolkového sněmu (zejm. operace na finančním trhu, které nemohou být předem veřejně avizovány). Nejvýznamnější rozhodnutí schvaluje i rakouská Národní rada. Obecně pak platí povinnost rakouského zástupce zohlednit případná stanoviska Národní rady při jednání v ESM (čl. 50a až 50d AT-Ú). Právní úpravu zahrnující předchozí souhlas parlamentu s některými rozhodnutími ESM nalezneme i v dalších státech, ne vždy je ale souhlasu parlamentu podřízeno přímo poskytnutí finanční pomoci.⁸⁵⁸ Ve Finsku byla činnost vlády v ESM podřízena obecnému režimu parlamentní kontroly záležitostí EU, což dává parlamentu širokou možnost ovlivnit jednotlivá rozhodnutí Rady guvernérů.⁸⁵⁹ V ostatních členských státech eurozóny parlamenty do rozhodování v rámci ESM formálně zapojeny nejsou a povinnosti vlády vůči nim zpravidla končí u poskytování informací (pravidelně nebo na vyžádání), byť nelze vyloučit existenci politického závazku vlády respektovat při rozhodování v ESM vůči parlamentu.⁸⁶⁰ Rozdíly mezi pravomocemi parlamentů ve vztahu k mechanismům finanční pomoci jsou tedy značné. Lze říci, že přístup k právní úpravě těchto otázek v jednotlivých státech do značné míry zrcadlí jejich vnitrostátní úpravu projednávání záležitostí EU.

⁸⁵⁷ Informace o jednotlivých právních úpravách jsou čerpány zejm. z databáze ECPRD a z veřejné databáze *Constitutional Change through Euro Crisis Law. A Multi-level Legal Analysis*. EUI, 2015 [2015-03-15]. <<http://eurocrisislaw.eui.eu/topic/tfeu/>>

⁸⁵⁸ Estonsko, Itálie (pouze změna výše kapitálu ESM), Lotyšsko (LV-ZESM, výše kapitálu ESM, změny forem finanční pomoci a některá další rozhodnutí), Slovensko (SK-ZESM, doplacení vkladu, změna výše či poměrů podílů smluvních stran). Obdobná úprava patrně bude přijata v Litvě.

⁸⁵⁹ Obdobnou praxi zdá se rozvíjí slovinské Státní shromáždění.

⁸⁶⁰ O takové politické dohodě se hovoří v souvislosti s Nizozemskem.

A. von Ungern-Sternberg přirovnává parlamentní schvalování záchranných opatření z hlediska významu k rozhodování o nasazení vojenských sil.⁸⁶¹ Tato paralela je na místě. Spolurozhodovací pravomoci parlamentu jsou důležitou pojistkou a způsobem legitimizace takto závažných kroků. Konec konců jde o otázky, kvůli kterým padají vlády.

5.3. Koordinace a vynucování pravidel v hospodářské a měnové unii

Procesy koordinace hospodářských politik zastřešuje tzv. evropský semestr. Je to každoroční proces probíhající od roku 2011, jehož cílem je zajistit sbližování hospodářské výkonnosti členských států a zamezit kolizím národních hospodářských politik s celoevropskými prioritami.⁸⁶² Evropský semestr obecně definuje, jaká politika je ve společném zájmu, sleduje, zda politika konkrétního členského státu tomuto zájmu odpovídá, a případně doporučuje, jak dosáhnout souladu. Provádějí se jím ustanovení základních smluv svěřující Radě pravomoc vymezit hlavní směry hospodářských politik členských států a upravující mnohostranný dohled nad těmito politikami (čl. 121 SFEU) a pravomoc stanovovat hlavní zásady, které berou členské státy v úvahu ve své politice zaměstnanosti (čl. 148 SFEU). Zahrnuje i mechanismus prevence a nápravy makroekonomických nerovnovah v členských státech. Na evropský semestr je úzce navázán dohled nad rozpočtovou zodpovědností členských států (čl. 126 SFEU). Konkrétní podoba tohoto souboru procesních pravidel je obsažena v aktech sekundárního práva přijatých v rámci paktu stability a růstu (1997 s pozdějšími revizemi), six-packu (2011) a two-packu (2013).⁸⁶³

Rozpočtová koordinace je založena na povinnosti dodržovat již zmíněné kvantitativní ukazatele. Rozhodne-li Rada, že v členském státě vznikl nadměrný schodek, mohou mu být činěna doporučení k nápravě a členům eurozóny mohou být ukládány pokuty nebo složení neúročeného vkladu. Čl. 3 fiskálního paktu nad rámec toho požaduje, aby smluvní strany vnitrostátně stanovily požadavek vyrovnanosti

⁸⁶¹ Von Ungern-Sternberg, 2012, s. 322.

⁸⁶² Evropský semestr měl nejprve pouze politickou oporu ve sdělení Komise Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU COM(2010) 367 z 30. 6. 2010. Dne 7. 9. 2010 jej odsouhlasila Rada (viz tiskovou zprávu Rady č. 13161/10). Od roku 2011 je vymezen v čl. 2-a nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Odkazují na něj ale i další předpisy. Jde svým způsobem o „koordinaci koordinace“ jednotlivých národních politik. Viz Armstrong, 2013, s. 609.

⁸⁶³ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 a č. 1467/97 (obě ve znění pozdějších předpisů), nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011, č. 1174/2011, č. 1176/2011, č. 472/2013 a č. 473/2013.

veřejných rozpočtů zahrnující mechanismus nápravy, který se automaticky aktivuje v případě deficitu (tzv. dluhová brzda), avšak má plně respektovat „výsady“ národních parlamentů (čl. 3).⁸⁶⁴ Zároveň se v právu EU stupňuje předběžná kontrola rozpočtového procesu členských států.⁸⁶⁵ Jedním z požadavků je zřizování nezávislých rozpočtových rad, které by měly usnadňovat národním parlamentům rozpočtovou kontrolu. Nejtvrdším nástrojem rozpočtové kontroly je (v dohodě s dotčeným státem) posílený dohled a makroekonomický ozdravný program spojený s čerpáním finanční pomoci, což je v zásadě kodifikace postupů využitých v Řecku a dalších státech.⁸⁶⁶ Státy podléhající těmto opatřením jsou z procedur evropského semestru osvobozeni.

Hospodářská koordinace numerická pravidla pochopitelně nezahrnuje. Klíčovým nástrojem jsou zde specifická doporučení Rady adresovaná jednotlivým státům. Jejich cílem je usměrnit priority národních hospodářských politik tak, aby nekolidovaly s prioritami dohodnutými na evropské úrovni, ale spíše směřovaly k jejich naplnění, a také aby hospodářská politika jednoho členského státu neohrožovala stabilitu společné měny nebo hospodářství ostatních států. Specifická doporučení se týkají politicky citlivých otázek, jako je např. důchodový systém, zdravotnictví, vzdělávání, sociální pojištění, daně, ale též nezávislost a efektivita justičního systému.⁸⁶⁷

Mezistupněm hospodářské a rozpočtové koordinace bez výslovné opory v primárním právu je prevence a náprava makroekonomických nerovnovah v členských státech, která zahrnuje jak povinnost členského státu předložit a uskutečnit nápravný plán, tak i finanční sankce pro členy eurozóny, ale netýká se jen úzce vymezených rozpočtových ukazatelů. Tím se stírá ve smlouvách jasně zakotvený rozdíl mezi zákazem nadměrného zadlužování a jeho vynucováním „tvrdými“ sankcemi na straně jedné a „měkkou“ koordinací hospodářských politik a strukturálních reforem na straně druhé.⁸⁶⁸

Pozoruhodným prvkem některých nařízení je ukládání sankcí obrácenou kvalifikovanou většinou – Komise předloží návrh rozhodnutí o sankci a není-li tento

⁸⁶⁴ Podrobně monotematické číslo časopisu AUC Iuridica č. 1/2012 nazvané Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

⁸⁶⁵ Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a další již výše zmíněné předpisy.

⁸⁶⁶ Podrobně Ioannidis, 2014.

⁸⁶⁷ V dosavadních analýzách se kritizuje, že některá doporučení Komise navrhuje spíše z byrokratické nutnosti a s ohledem na „vyváženost“ mezi členskými státy než z důvodu skutečné potřeby reforem. Vanden Bosch, 2013., s. 22.

⁸⁶⁸ Armstrong, 2013, s. 612. To se ale rovná narušení dělby pravomocí mezi členskými státy a EU.

návrh v krátké lhůtě zamítnut či pozměněn kvalifikovanou většinou v Radě, platí rozhodnutí za přijaté.⁸⁶⁹ Tato konstrukce má znesnadnit vyhýbání se sankcím pomocí vzájemných dohod v Radě, jimiž členské státy včetně Francie a Německa již od 90. let v zásadě blokovaly svůj postih při nadměrném zadlužení. Výrazně je tím posílena Komise, ale mnohem více než velké státy jsou oslabeny ty menší. Soulad této konstrukce s primárním právem je velmi pochybný.⁸⁷⁰

Jiným nástrojem „vynucování koordinace“ jsou tzv. makroekonomické podmínky v rámci evropských strukturálních a investičních fondů.⁸⁷¹ Členský stát je povinen na výzvu Komise přepracovat tzv. smlouvu o partnerství a operační programy tak, aby „podpořil“ mj. provádění doporučení v rámci evropského semestru a v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze. Pokud členský stát požadavky Komise nesplní, bude mu hrozit pozastavení plnění z fondů ESI, o čemž rozhoduje Rada. Ta může pozastavit výplatu prostředků i v rámci postupu při nadměrném schodku. Komise tedy může tlačit na členský stát, aby směřoval prostředky z evropských fondů primárně do oblastí, které Komise a Rada považují z hlediska udržitelné hospodářské politiky v tomto státě za prioritní.⁸⁷²

Kromě toho se v posledních letech uvažovalo o dalších formách usměrňování hospodářské politiky členských států z evropské úrovně.⁸⁷³ Tou první byl plán na intenzivnější projednávání a posuzování plánovaných hospodářských reforem členských států na evropské úrovni. Komise měla posuzovat, zda je navrhovaná reforma schopna splnit svůj deklarovaný účel a přispět ke zlepšení konkurenceschopnosti, a případně navrhnout změny. Výsledek posouzení by byl zohledněn v doporučeních z evropského semestru. Na to navazovala možnost, aby se členské státy smluvně zavazovaly k provedení reforem požadovaných specifickými doporučeními, na což by čerpaly prostředky ze zvláštního fondu. Smyslem měla být stimulace reformního úsilí. Pokud by stát smluvní ujednání neplnil, Komise by výplatu prostředků pozastavila. Debata o těchto nástrojích v roce 2014 utichla, avšak lze předpokládat, že budou v budoucnosti oprášený.

⁸⁶⁹ Např. čl. 4 až 6 nařízení č. 1173/2011; čl. 3 nařízení č. 1174/2011.

⁸⁷⁰ Viz Häde, 2012, s. 3-5; Franzius, 213, zejm. s. 660-661; Ruffert, 2011, zejm. s. 1800.

⁸⁷¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, zejm. čl. 23.

⁸⁷² Ke genezi této právní úpravy před rokem 2013 viz Vojta, 2012, s. 29-38.

⁸⁷³ Viz sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse, COM(2012) 777 z 28. 11. 2012 a navazující sdělení Komise COM(2013) 165 a 166 z 20. 3. 2013.

Lze říci, že evropský semestr usiluje o umožnění ingerence EU do hospodářské politiky členských států v maximální míře, která je možná bez formálního přesunu rozhodovacích pravomocí v hospodářské politice na EU, jenž by vyžadoval změnu smluv. Současný harmonogram evropského semestru a souvisejících procesů týkajících se státních rozpočtů shrnuje následující tabulka.

Tabulka 5. Harmonogram evropského semestru a souvisejících procesů

konec roku	Komise vydá roční analýzu růstu (<i>annual growth survey</i> ; AGS), v níž vymezí hlavní směry hospodářské politiky EU a eurozóny a stručně shrne výsledky předchozího evropského semestru, a další doprovodné dokumenty, zejména zprávu mechanismu varování pro odhalování makroekonomické nerovnováhy v členských státech a pracovní dokument, který hodnotí, jak jednotlivé členské státy v minulém evropském semestru plnily specifická hospodářsko-politická doporučení (viz dále).
březen	Rada a Evropská rada vyhodnotí ekonomickou situaci a přijme politické směry pro rozpočtové a hospodářské strukturální reformy.
březen/ duben	Komise provede hloubkový přezkum v členských státech, u nichž hrozí makroekonomické nerovnováhy a vydá o každém takovém státě zprávu.
do 30.4.	Vláda předloží Komisi 1) program stability (jde-li o stát eurozóny), resp. konvergenční program (<i>stability and convergence programmes</i> ; SCP), v obou případech jde o plán k udržení přijatelného stavu veřejných financí; 2) národní program reformy (<i>national reform programme</i> ; NRP), jimiž hodlá dosáhnout udržitelného růstu; 3) státy eurozóny předkládají navíc též střednědobý fiskální plán; všechny tyto dokumenty mají zohlednit politický směr udaný březnovou Evropskou radou.
konec května	Komise navrhne Radě přijetí specifických doporučení pro jednotlivé členské státy (<i>country-specific recommendations</i> ; CSR). Tato doporučení se v návaznosti na roční analýzu růstu a závěry jarní Evropské rady vyjadřují k národním programům reformy a ke konvergenčním programům/programům stability. Integrují v sobě doporučení k veřejným financím členského státu a k jeho hospodářské politice a zohledňují též výsledek případného hloubkového přezkumu makroekonomických nerovnovah v daném státě. Komise dále navrhne též obecné doporučení pro eurozónu jako celek.
konec června	Rada kvalifikovanou většinou přijme CSR ve formě doporučení Rady; někdy s dílčími změnami oproti návrhu Komise.
červen/ červenec	Evropská rada potvrdí doporučení Rady.
poté	Státy zohlední při tvorbě svých hospodářských a rozpočtových politik a politiky zaměstnanosti pokyny, které obdržely od Rady. Pokud Komise konstatovala existenci makroekonomické nerovnováhy, musí stát připravit plán nápravných opatření, který posuzuje Komise a Rada.
do 15.10.	Vlády členských států eurozóny předloží Komisi návrhy rozpočtových plánů na nadcházející rok. Komise vydá stanoviska k návrhům rozpočtových plánů z hlediska jejich souladu s obecnými požadavky na rozpočty členských států a specifickými doporučeními. Zjistí-li Komise závažné nedostatky, vyžádá si předložení revidovaného návrhu rozpočtového plánu, na jehož zpracování má členský stát lhůtu tři týdny. Po jeho předložení Komise do tří týdnů přijme nové stanovisko.

Zdroj: Vlastní shrnutí autora na základě výše zmíněných právních předpisů a dosavadní praxe.

Konečné rozhodnutí o hospodářské politice státu (o státním rozpočtu, daňových a jiných zákonech), je nadále věcí národního parlamentu každého členského státu. Z tohoto formálního hlediska nejsou pravomoci národních parlamentů omezeny.⁸⁷⁴

⁸⁷⁴ Srov. Tuori, 2012, s. 3.

Faktická omezení jsou ale zřejmá, i když většina zmiňovaných sankcí zatím nebyla uplatněna. Pokud se mají doporučení z evropského semestru stát fakticky vynutitelnými, nemohou být pouze předkládána národním parlamentům „k vyřízení“, jako se to děje při transpozici směrnic. Do budoucna tedy bude stále významnější otázka parlamentní kontroly evropského semestru.

V literatuře se často uvažuje o větším zapojení Evropského parlamentu,⁸⁷⁵ s nímž v současnosti ostatní orgány EU vedou pouze tzv. hospodářský dialog. Evropský parlament se podílel na přijetí většiny právní úpravy tvořící evropský semestr. Lze si zřejmě představit jeho silnější slovo při vymezování obecných směrů hospodářských politik, ale sotva lze skrze Evropský parlament dodávat legitimitu postupům směřujícím proti jednotlivým státům a založeným (v logice právní úpravy) na nezávislém odborném posouzení ze strany Komise. V této souvislosti stojí za zmínku návrh, podle kterého by (na základě změny primárního práva) mohla Komise vyžadovat změnu státního rozpočtu tak, aby odpovídal závazkům přijatým v rámci EU. Legitimita takového kroku by měla být podle Komise „v případě potřeby“ zajištěna spolurozhodováním Evropského parlamentu.⁸⁷⁶ Tato konstrukce pracuje s čistě mechanickým pojetím parlamentní kontroly a legitimacy a postrádá hlubší logiku. Evropský parlament nenes odpovědnost za hospodářskou situaci v jednotlivém členském státě a stěžejí proto může svým rozhodnutím suplovat vyřazení vůle parlamentu národního.⁸⁷⁷ Ze stejných důvodů jsou málo přesvědčivé i návrhy vytvoření „parlamentu pro eurozónu“ jako samostatné instituce nebo jako zvláštní formace Evropského parlamentu.⁸⁷⁸

Někteří autoři považují za možnou formu demokratické legitimizace evropského semestru a souvisejících procedur konferenci podle čl. 13 fiskálního paktu.⁸⁷⁹ Zde platí, co bylo řečeno v kapitole 4. Meziparlamentní konference slouží k výměně informací, zkušeností a názorů, nemůže však zajistit „demokratickou legitimitu“ rozhodnutí

⁸⁷⁵ Např. Hallerberg, Marzinotto, Wolff, 2012, s. 35; Fasone, 2014b; Ruffert, 2011, s. 1801.

⁸⁷⁶ Sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse, COM(2012) 777 z 28. 11. 2012, s. 26, 27, 38. Komise zde obecně uvádí, že pro rozhodnutí přijímaná na evropské úrovni je reprezentativním parlamentním tělesem Evropský parlament.

⁸⁷⁷ Srov. i Sněmovna lordů UK, 2014, s. 46-47, kde se uvádí, že vzhledem k dramatickým dopadům krize na občany je představa snadné legitimizace rozhodnutí přijímaných v rámci EU zapojením Evropského parlamentu zjednodušující a nerealistická.

⁸⁷⁸ Východiskem těchto návrhů jsou pravidla primárního práva (zejm. čl. 136 a 139 SFEU), podle kterých se na přijímání některých opatření týkajících se jen států používajících měnu euro podílejí v Radě pouze tyto státy. K těmto úvahám Kadelbach, 2013, s. 499-500 a kriticky Fasone, 2014b.

⁸⁷⁹ Např. Bertonecini, 2013, s. 17, 23; Crum, 2013, s. 627. O zřízení meziparlamentních výborů s rozhodovacími pravomocemi uvažuje Pernice, 2013, s. 8-9.

přijímaných Komisí a Radou, neboť sama takovou legitimitu postrádá. Vzhlížení k této konferenci je jednoznačným přeceněním meziparlamentní praxe.

Hospodářská koordinace v EU by tedy neměla potlačovat pravomoci národních parlamentů. Na to by se mělo pamatovat i v „parlamentní dimenzi“ evropského semestru.⁸⁸⁰ Evropská komise je podle svých slov připravena vést s parlamenty intenzivnější dialog jednak po zveřejnění roční analýzy růstu a jednak po schválení specifických doporučení pro jednotlivé členské státy Evropskou radou.⁸⁸¹ Z vnitrostátního hlediska je ale mnohem významnější fází příprava národního programu reforem a vydání návrhu specifických doporučení Komisí. V těchto chvílích může parlament projednat zamýšlené pozice vlády a případně ovlivnit jejich konečnou podobu či podpořit výhrady vlády k návrhu specifických doporučení. Přijetí či odmítnutí návrhu specifických doporučení zástupci státu v Radě a Evropské radě opřené o předchozí projednání s parlamentem je demokraticky nejvhodnějším způsobem koordinace, který zároveň zvyšuje šanci, že se členský stát pokusí doporučení zohlednit.

Časový plán evropského semestru klade nároky na flexibilitu parlamentů, ale zároveň je pro ně relativně předvídatelný.⁸⁸² Předmětem projednávání jsou navíc témata, která by měla v parlamentech vzbuzovat eminentní zájem. V současnosti jsou k dispozici pouze poměrně kusé informace o tom, zda a jakým způsobem národní parlamenty projednávají vládní a evropské dokumenty vztahující se k evropskému semestru. Většina z nich projednává stabilizační a konvergenční programy, národní programy reforem a specifická doporučení, a to zpravidla ve výborech.⁸⁸³ Evropský semestr může do značné míry pokrýt i běžná kontrola Rady a Evropské rady, resp. projednávání dokumentů Komise, což je důvodem, proč nejsou otázky evropského semestru předmětem zvláštní právní úpravy. Smysl má spíše racionalizace procedur (co, kdy, v jakém orgánu a s kým projednat a k jakým aspektům se vyjádřit). Jako následováníhodný příklad může sloužit Dánsko.⁸⁸⁴ Zde probíhá parlamentní projednávání evropského semestru následujícím způsobem: V prosinci projednají hospodářský a evropský výbor roční analýzu růstu a zároveň informaci vlády o tom, jak zohlednila specifická doporučení z předchozího cyklu evropského semestru. V březnu výbory projednají politické směry pro rozpočtové a hospodářské strukturální reformy

⁸⁸⁰ Srov. Hallerberg, Marzinotto, Wolff, 2012, s. 48.

⁸⁸¹ Např. zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2012 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty, COM(2013) 565 z 30. 7. 2013.

⁸⁸² Chalmers, 2012, s. 686–687.

⁸⁸³ Viz zejm. Hallerberg, Marzinotto, Wolff, 2012; COSAC Secretariat, 2011, s. 11–25.

⁸⁸⁴ Parlament DK, 2013.

přijaté Evropskou radou a informaci vlády o tom, jak hodlá tyto směry reflektovat v národním programu reforem.⁸⁸⁵ Na konci května pak výbory projednají a zaujmou stanovisko k pozici vlády k návrhu specifických doporučení předloženému Komisi.

Při posíleném dohledu a makroekonomickém ozdravném programu předpokládá právní úprava pouze informování národního parlamentu ze strany Komise a právo pozvat k výměně názorů představitele Komise, ECB a MMF. Parlamenty pochopitelně mohou odmítnout přijetí zákonů provádějících ozdravný program, ale to je vše. Významnější prostředky nemá k dispozici ani Evropský parlament. Podle M. Ioannidise je tato úprava dokladem pokračující marginalizace parlamentarismu v evropském ekonomickém řízení. Problémem je podle něj nemožnost volat k odpovědnosti orgány, které vyjednávají s členským státem.⁸⁸⁶

5.4. Perspektivy hospodářské a měnové unie

Podle F. W. Scharpfa je příčinou problémů EU z posledních let nadměrná měnová integrace.⁸⁸⁷ Negativní hospodářské dopady plynoucí z měnové integrace vnímají někteří autoři jako „konstrukční chybu“ hospodářské a měnové unie, která „nevyhnutelně“ musela vést ke krizi a kterou je třeba napravit další integrací,⁸⁸⁸ zatímco jiní považují původní model za funkční, pokud by se v jeho rámci vynucovalo dodržování rozpočtové kázně pod hrozbou bankrotu a neposkytovala by se mezistátní finanční pomoc.⁸⁸⁹

V případě prohlubování hospodářské integrace má EU teoreticky na výběr dvě hlavní alternativy. První je klasický fiskální federalismus známý z USA. V tomto modelu by EU získala pravomoc vybírat v rozhodující míře přímé daně, které by se staly příjmem jejího rozpočtu. Ten by nabýval mnohem většího objemu než doposud (v současnosti prochází rozpočtem EU zhruba 1 % HDP členských států, zatímco v USA je to zhruba 20 % HDP) a stal by se stabilizujícím nástrojem hospodářské politiky, která by se tak v souladu s americkým vzorem nemusela uchýlovat k přímé

⁸⁸⁵ V ideálním případě by měl parlament projednat i národní program reforem před jeho schválením vládou a odesláním Komisi. Toto v menšinovém stanovisku připojeném ke zprávě Parlament DK, 2013 požadovali zástupci některých opozičních stran.

⁸⁸⁶ Ioannidis, 2014.

⁸⁸⁷ Scharpf, 2014a; Scharpf, 2014b.

⁸⁸⁸ Habermas, 2012; Große Hüttmann, Knodt, 2011.

⁸⁸⁹ Např. Ruffert, 2011, který zpochybňuje soulad řady krizových opatření včetně operací ECB s primárním právem; Dawson, de Witte, 2013, s. 825-826, podle nichž absence pravomocí EU v některých oblastech redistributivních politik měla plnit i funkci stabilizátoru integrace a vyvažování mezi politikami uskutečňovanými na unijní a vnitrostátní úrovni.

finanční pomoci zadluženým státům. EU by tím převzala spoluodpovědnost za hospodářskou situaci v jednotlivých členských státech. Druhou variantou, které odpovídá evropský semestr, ale i ad hoc krizová řešení, je jakýsi model dohledový, v němž jsou zásadní pravomoci týkající se daní a veřejných výdajů ponechány členským státům, avšak EU provádí dohled a usměrňování jejich hospodářských politik a vymáhá rozpočtovou disciplínu. Čím více se stát odchyluje od vytyčených mantinelů, tím tvrdší má toto donucení podobu, a to až po ozdravné programy známé z Řecka.⁸⁹⁰

První model by vyžadoval zásadní změnu primárního práva, která by jen obtížně hledala podporu v členských státech. Tato změna by totiž přinejmenším atakovala, spíše však překračovala ústavní mez, kdy je evropská integrace ještě slučitelná se zachováním suverénní státnosti členských států.⁸⁹¹ Vyžadovala by existenci skutečně integrovaného evropského veřejného prostoru, v němž by politická soutěž probíhala napříč členskými státy a v němž by otázky hospodářské politiky nebyly převážnou částí občanů členských států vnímány z národní perspektivy.⁸⁹² Dluhová krize vyvolala mnohem větší veřejné debaty než příprava Smlouvy o Ústavě pro Evropu, avšak tyto debaty se silně držely národních linií.⁸⁹³

EU se tak v současnosti v rámci evropského semestru vydává cestou dohledového modelu, jenž však paradoxně může vést k mnohem většímu omezení prostoru pro politické rozhodování v členských státech. Protože v tomto modelu nesou odpovědnost za hospodářskou situaci v členském státě jeho orgány, musejí jednat především v zájmu tohoto státu. Možnost prosazení společných priorit je tak omezená, což může vést právě k postupnému „utužování“ hospodářského dohledu. V extrémním případě hrozí, že tlaky a hrozby sankcí z evropské úrovně budou tak silné, že se národní orgány stanou pouhými vykonavateli rozhodnutí učiněných jinde.⁸⁹⁴ Tím by dělba kompetencí mezi EU a členskými státy ztratila smysl. Dohledový model zároveň rozšiřuje oblast depolitizované politiky a delegace na „nezávislá“ nebo konsensuálně jednající tělesa. Klasický fiskální federalismus může nakonec chránit autonomii

⁸⁹⁰ Hinarejos, 2013, s. 1621 a násl.; srov. též Armstrong, 2013, s. 616-617, Häde, 2012, s. 1 a násl.

⁸⁹¹ Například z rozsudku německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 z 30. 6. 2009, *Lissabon*, odst. 252 vyplývá, že při zachování německé státnosti nemůže být na evropskou úroveň v zásadní míře přeneseno rozhodování o daních a jiných odvodech do veřejných rozpočtů. Skepticky se k možnosti takové změny v krátkodobém horizontu staví i Křepelka, 2014.

⁸⁹² Srov. i Hinarejos, 2013; Dawson, de Witte, 2013, s. 824.

⁸⁹³ Scicluna, 2012, s. 492.

⁸⁹⁴ Srov. i Crum, 2013, s. 622.

členských států lépe, protože jim zachovává svobodu alespoň v těch otázkách, které jsou nadále v jejich pravomoci.⁸⁹⁵

V obou případech se ukazuje, jak významné jsou unijní „pravomoci ekonomického nátlaku“ ve srovnání s klasickými mocenskými atributy federací v podobě vlastních ozbrojených sborů, které EU nemá.⁸⁹⁶

F. W. Scharpf považuje za problematické oba modely. Vedou totiž k nevyváženému rozdělení přínosů a nákladů mezi členskými státy, a proto těžko napomohou sblížení evropských národů, přeshraniční solidaritě a vytváření kolektivní identity.⁸⁹⁷ S tím kontrastuje pojetí krize jako příležitosti k prohloubení integrace u některých unijních elit.⁸⁹⁸ Přikláním se k názoru B. Cruma, že pouhé institucionální reformy nemohou zajistit, že evropské hospodářské zřízení nebude občany vnímáno jako institucionální fasáda poskytující zdání demokratické legitimacy procesu pevně řízenému elitami.⁸⁹⁹ Procesy vedoucí k oslabování základních pravomocí parlamentů v rozpočtové a hospodářské oblasti ve prospěch rozhodnutí činěných na unijní úrovni je třeba vnímat i v tomto kontextu a neztrácet ze zřetele, že demokratické rozhodování o hospodářské politice v členských státech je východiskem a nikoli „rizikem, které je třeba řídit“.⁹⁰⁰

⁸⁹⁵ Hinarejos, 2013. Srov. též Dawson, de Witte, 2013, s. 827.

⁸⁹⁶ Pavlíček, 2013, s. 66.

⁸⁹⁷ Scharpf, 2014a; Scharpf, 2014b.

⁸⁹⁸ Např. Habermas, 2012. S odkazy na obdobné projevy kriticky Scicluna, 2012, s. 492-493, 499-502.

⁸⁹⁹ Crum, 2013, s. 624, 627.

⁹⁰⁰ Toto spojení používají ve vztahu k veřejným financím členských států. Dawson, de Witte, 2013, s. 827-828. Srov. i Tuori, 2012, s. 44-48; Ruffert, 2011, s. 1790.

6. Evropské záležitosti v Parlamentu České republiky

Tato kapitola se zabývá právní úpravou a praxí projednávání záležitostí EU v Parlamentu České republiky. O tomto tématu již byla průběžně řeč v předchozích dvou kapitolách, takže některé informace nebudou opakovány. Tento text nebude popisovat vývoj právní úpravy, neboť tomu se průběžně věnovaly různé časopisecké články,⁹⁰¹ a rovněž si neklade za cíl „komentářové“ zpracování tématu, které lze dohledat jinde.⁹⁰² Zaměří se spíše na vybrané otázky. Na příkladu Parlamentu ČR lze totiž demonstrovat řadu poznatků z předchozích tří kapitol.

6.1 Ústavní základ a jeho promítnutí do zákonné úpravy

Základem pro přenos některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizace nebo instituce je čl. 10a Ústavy, který stanoví, že k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou k přenosu dochází, je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. Souhlas Parlamentu se podle čl. 39 odst. 4 Ústavy uděluje třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů.

Východiskem projednávání evropských záležitostí je čl. 10b Ústavy, podle kterého vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství ČR v mezinárodní organizaci nebo instituci, na kterou byly na základě čl. 10a Ústavy přeneseny některé pravomoci orgánů ČR. Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády. Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle předchozí věty společnému orgánu komor.

Čl. 10b Ústavy je založen na rovnosti obou komor, obdobně jako je tomu při ratifikaci mezinárodních smluv.⁹⁰³ Sám o sobě ale neupravuje žádné rozhodovací pravomoci Parlamentu, pouze přístup k informacím a možnost vyjadřovat se.

V rovině jednacích řádů platí rovné postavení komor pro všechny (kompenzační) rozhodovací pravomoci Parlamentu (předchozí souhlasy k hlasování

⁹⁰¹ Např. Kysela, 2004b, s. 83-96, který popisuje mj. odpor vlády proti euronovele jednacích řádů (obavy a argumenty vlády se v praxi rozhodně nepotvrdily)

⁹⁰² Podrobně k Senátu Grinc, 2014, kde jsem uvedl i podrobnější informace o praktické stránce projednávání a o roli úřednického aparátu, k Poslanecké sněmovně Syllová, 2014, Pohl, 2014, Kavěna, Tetourová, 2014 a Mazancová Dupláková, 2014 a komentáře k příslušným ustanovením Ústavy ČR.

⁹⁰³ Kysela, 2004b, s. 96.

vlády při uplatňování evolutivních klauzulí – zde je jasná paralela s udělováním souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy), jakož i pro přístup k informacím a možnost komor vyjadřovat se k připravovaným rozhodnutím orgánů EU. Tento pojem je vykládán široce. Nezahrnuje jen návrhy právních aktů EU, ale i předlegislativní dokumenty.⁹⁰⁴ Tato koncepce vhodně doplňuje rovné zacházení s prvními a druhými komorami v právu EU a zapadá do pojetí bikameralismu v Ústavě ČR.

Pro kontrolu jednání vlády v Radě má ale o něco silnější procesní postavení Poslanecká sněmovna. Kromě projednávání personálních nominací vlády (§ 109c JŘPS) a možnost kontrolovat pozice vlády na zasedání Rady (§ 109b JŘPS) jde především o § 109a odst. 5 JŘPS, podle něhož platí, že vyjádření Sněmovny k návrhům aktů a jiných dokumentů EU vláda „zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání“ v orgánech EU. Účinek senátních vyjádření nijak upraven není. Samozřejmě lze diskutovat o obsahu povinnosti něco „zohlednit“, zejména pokud Ústava nestanoví závaznost vyjádření Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny pro vládu. Jak ale uvádí J. Syllová, Ústavou předpokládané vyjádření Parlamentu by asi nemělo být vnímáno jako právně irelevantní vyslovení názoru, neboť to by mohl Parlament činit i bez výslovného ústavního dovolení. Účelem čl. 10b Ústavy je navíc snaha umožnit alespoň omezenou parlamentní kontrolu nad výkonem přenesených pravomocí.⁹⁰⁵ Souhlasím s J. Syllovou, že zohlednění vyjádření Sněmovny „při formulaci“ vlastního stanoviska znamená přinejmenším vzít toto vyjádření na vědomí a jednat s jeho znalostí a s přihlédnutím k němu. Neznamená to ale, že by se vláda nemohla od názoru Sněmovny odchýlit.⁹⁰⁶ Při tomto výkladu se nejeví jako problematické, že si vláda vnitřním předpisem sama uložila povinnost zohledňovat vyjádření obou komor,⁹⁰⁷ což v zásadě i činí. V případě rozporu by se vláda logicky měla orientovat především na vyjádření Poslanecké sněmovny, neboť jí je odpovědná (čl. 68 odst. 1 Ústavy).⁹⁰⁸ Vyslovení nedůvěry je ale tak silný kontrolní nástroj, že je v běžné evropské agendě prakticky nepoužitelný, a další v úvahu přicházející nástroje směřují pouze k vyvinutí tlaku na vládu, což se neliší

⁹⁰⁴ Srov. Syllová, 2009, s. 33.

⁹⁰⁵ Syllová, 2009, s. 34,

⁹⁰⁶ Syllová, 2014, s. 129-130.

⁹⁰⁷ Čl. 27 SNDEU. Podle tohoto ustanovení gestor zohlední usnesení obou komor zejména při přípravě instrukcí pro jednání přípravných orgánů Rady a podkladů pro mandát pro jednání formace Rady nebo její části a na jednání Evropské rady. Gestor informuje Senát nebo Poslaneckou sněmovnu o způsobu zohlednění usnesení, je-li to v usnesení požadováno, a poskytne další případně požadované informace.

⁹⁰⁸ Srov. i J. Georgiev in Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 373.

od možností Senátu. Případný rozpor stanovisek komor tak vládě teoreticky umožňuje vybrat si to, které jí vyhovuje lépe.⁹⁰⁹

Ze stručné ústavní úpravy stojí za zmínku ještě možnost zřízení společného orgánu komor pro evropské záležitosti, kterou jsem se podrobněji zabýval jinde.⁹¹⁰ S ohledem na dosavadní neschopnost komor Parlamentu přijmout tzv. stykový zákon a po seznámení se s fungováním obdobných orgánů v zahraničí se domnívám, že zřízení společného orgánu by přineslo více problémů než užitku. Oříškem by byla již otázka složení a způsobu rozhodování společného orgánu.⁹¹¹ Problémy by nastaly i v praktické rovině (kolize s harmonogramy Sněmovny a Senátu). Především by ale hrozilo vykořenění evropských témat z obou komor, což by podle mého názoru neprospělo evropeizaci českého politického prostředí. Bylo by obtížné smysluplně zapojit do projednávání sektorové výbory a v oblasti evropských otázek by se narušil vztah kontroly a odpovědnosti mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou.⁹¹² Jakou politickou autoritu by společný orgán měl? Co kdyby se dostal do názorového rozporu se Sněmovnou? Přestože současná parlamentní praxe není prosta problémů, žádný z těch, které budou dále uvedeny, by se zřízením společného orgánu nevyřešil.⁹¹³

6.2. Řádná a zjednodušená změna smluv a institut předchozího souhlasu

Velká pozornost je v odborné literatuře věnována otázce subsumpce novel zřizovacích smluv pod postup podle čl. 10a nebo čl. 49 Ústavy.⁹¹⁴ Tato otázka je

⁹⁰⁹ Šuchman, 2007, s. 182.

⁹¹⁰ Grinc, 2013.

⁹¹¹ Pokud by měla být zachována rovnomocnost komor v evropských záležitostech, jak uvádí např. Kysela, 2004b, s. 95 a násl., hrozila by blokáce orgánu v případě neshody delegací, nebo naopak pochybná reprezentativnost („slití“ delegací dvou komor by vytvořilo nový poměr sil, podobně jako tomu bylo ve třetím kole nepřímé volby prezidenta) apod. Pokud by ve společném orgánu mohla sněmovní delegace „přehlasovat“ tu senátní, ztrácela by jeho existence smysl, protože v takovém případě lze upřednostnit autonomní jednání Sněmovny a zároveň nenacházím důvody, proč by měl být Senát samostatného projednávání evropské problematiky zbaven.

⁹¹² Srov. i Pítrová, Coxová, 2007, s. 206. Možná proto se vláda zpočátku stavěla pro zřízení společného orgánu, jak uvádí Zralá, 2005, s. 181-182

⁹¹³ Za nosné nepovažuji ani opačné úvahy o dělbě práce mezi komorami. Viz např. Šuchman, 2007, s. 182. J. Georgiev in Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 383 uvádí, že Poslanecká sněmovna provádí spíše plošnou kontrolu a je „kompasem“ pro exekutivu, zatímco Senát dlouhodobě sleduje vybrané oblasti od komunikačních dokumentů až po návrh legislativního aktu a dále se soustředí na otázky dělby kompetencí a subsidiarity. To však podle mého názoru v posledních letech již neodpovídá praxi. Senát sleduje velmi široký okruh otázek a z hlediska kontroly subsidiarity není mezi komorami výrazný rozdíl. Pozornost, kterou Senát tradičně věnuje institucionálním otázkám EU relevantním z ústavněprávního hlediska, lze ale samozřejmě dávat do souvislosti s jeho vnitrostátní ústavní funkcí.

⁹¹⁴ Kromě literatury dále citované k této otázce viz např. Malenovský, 2007, s. 803 a násl. a další díla tohoto autora, Kněžínek, Mlsna, 2010 nebo Kysela, 2009, s. 49–61.

relevantní při řádné i zjednodušené změně smluv, ale i u některých jiných evolutivních ustanovení.⁹¹⁵

Vyvinula se praxe, že všechny změny primárního práva, včetně zjednodušené změny čl. 136 SFEU, jsou vládou předkládány do Parlamentu k udělení souhlasu podle čl. 10a Ústavy. Teoretickým zdůvodněním je princip procesní ekvivalence, podle něhož by měly změny právního aktu zásadně podléhat stejným procesním požadavkům jako jeho přijetí,⁹¹⁶ resp. přístup, podle kterého jsou podmínky výkonu pravomocí neoddělitelně spjaty s těmito pravomocemi samostatnými.⁹¹⁷ Lze tak argumentovat, že i rozšíření pravomocí, změna způsobu jejich výkonu,⁹¹⁸ popř. každá změna smlouvy dle čl. 10a Ústavy⁹¹⁹ má podléhat souhlasu udělovanému za podmínek čl. 10a Ústavy. Praktickým důvodem pro takový postup může být snaha vlády o širší politickou shodu na těchto změnách,⁹²⁰ jakož i vyloučení rizika, že bude vyslovení souhlasu s ratifikací mírnějším postupem zpochybněno u Ústavního soudu.⁹²¹ Jeví se jako nevyvážené, pokud k přenosu pravomocí dojde se souhlasem kvalifikovaných většin v Parlamentu, ale o zásadní změně podmínek výkonu těchto pravomocí (jako je například vzdání se práva veta přechodem k většinovému rozhodování v Radě) by již mohl Parlament rozhodnout prostými většinami.

Protiargumentem je samozřejmě jazykový výklad čl. 10a – každou jednotlivou smlouvu, ať už stojí samostatně, nebo novelizuje jinou smlouvu, je třeba posoudit podle toho, zda se jí přenášejí pravomoci orgánů ČR, neboť jinak zkrátka nejsou naplněny podmínky postupu podle čl. 10a Ústavy.⁹²²

Dle mého názoru jsou obhajitelné oba naznačené výklady. Zavedenou praxi však považuji z výše uvedených důvodů za vhodnější a přikláním se k názoru J. Georgieva, že by bylo vhodné doplnit čl. 10a Ústavy v tom smyslu, že i při změně smluv ratifikovaných podle čl. 10a Ústavy se postupuje podle čl. 10a, neboť bychom se tím vyhnuli sporům o posouzení obsahu změn.⁹²³

⁹¹⁵ Např. rozhodnutí o společné obraně podle čl. 42 odst. 2 SEU by mohlo být mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy. Srov. Pecháček, 2010, s. 158.

⁹¹⁶ Kysela, Ondřejek, Ondřejková, 2010, s. 233.

⁹¹⁷ Pítrová, 2014, s. 28 a násl.

⁹¹⁸ Mlsna, 2014; Kysela, 2009, s. 52.

⁹¹⁹ J. Georgiev in Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 378-379.

⁹²⁰ To byl právě případ změny čl. 136 SFEU. Viz Mlsna, 2014, s. 56. Srov. i Zemánek, 2014, s. 22, podle kterého vysoké ústavněprocesní nároky na ratifikaci smluv příznivě působí na vnímání demokratické legitimacy unijního práva.

⁹²¹ Pítrová, 2014, s. 32.

⁹²² Tento výklad zřejmě zastává Syllová, 2010, s. 176.

⁹²³ Georgiev, 2014, s. 70-71.

V případě zjednodušené změny smluv podle čl. 48 odst. 6 SEU hájí P. Svoboda stanovisko, že by neměla nikdy spadat pod čl. 10a Ústavy.⁹²⁴ Kromě výše uvedeného argumentuje výkladem Ústavního soudu, který vyloučil vztažení čl. 10a Ústavy na zjednodušenou změnu smluv proto, že sám čl. 48 odst. 6 SEU zakazuje touto cestou rozšířit pravomoci EU.⁹²⁵ Tento výklad však není bezproblémový. S ohledem na ústavní základ členství ČR v EU by si totiž měl Ústavní soud zachovat možnost autonomně a nezávisle na případném výkladu Soudního dvora EU posoudit, zda rozhodnutím Evropské rady přece jen nedochází k přenosu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy.⁹²⁶ P. Svoboda dále argumentuje zásadami pacta sunt servanda (stanovení přísnějších než nutných vnitrostátních procedur není jednáním v dobré víře), loajální spolupráce a effet utile. Zde je ale na místě protiargument, že první z uvedených zásad se neuplatňuje v procesu ratifikace mezinárodního závazku,⁹²⁷ a druhé dvě by neměly bránit racionální úpravě vnitrostátních ratifikačních procedur, kterou čl. 10a Ústavy rozhodně představuje.

Nastolena byla i otázka, zda je možné rozhodnutí Evropské rady o zjednodušené změně smluv podrobit v rámci vnitrostátní ratifikace kontrole ústavnosti podle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Podle J. Kudrny je to vyloučeno, neboť nejde o mezinárodní smlouvu. Bylo by ale vhodné tuto možnost ústavně zakotvit.⁹²⁸ Domnívám se, že za situace, kdy je s rozhodnutím Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU na úrovni práva EU i práv vnitrostátních zacházeno jako s mezinárodní smlouvou, lze připustit takový výklad čl. 87 odst. 2 Ústavy, který by jeho přezkum již nyní umožňoval. Argumentem by byla povaha rozhodnutí podle čl. 48 odst. 6 SEU a účel předchozí kontroly mezinárodních smluv.⁹²⁹

Jak již bylo uvedeno v kapitole 4, využití většiny evolutivních ustanovení primárního práva jakož i doložky flexibility je v ČR podrobena předchozímu souhlasu obou komor Parlamentu (§ 109i až § 109k JŘPS, § 119k až § 119n JŘS). Předchozí souhlas by měl být udělován ke konečné podobě návrhu rozhodnutí, o kterém má

⁹²⁴ Svoboda, 2011.

⁹²⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 *Lisabonská smlouva I*, body 160-162. Jak si všímá P. Svoboda, 2011, Ústavní soud v citované pasáži mj. činí dosti pochybný závěr, že rozhodnutí podle čl. 48 odst. 6 a 7 „nemají charakter novelizace Smluv“. Domnívám se proto, že v této otázce je do budoucna značný prostor pro přehodnocení či vyjasnění výkladu Ústavního soudu.

⁹²⁶ Srov. i Ondřejková, Ondřejek, 2012, s. 26 a násl.

⁹²⁷ Srov. např. Mlsna, 2014, s. 56

⁹²⁸ Kudrna, 2014, s. 76.

⁹²⁹ Přezkoumatelnost tohoto rozhodnutí připouští např. Svoboda, 2011. Viz též Ondřejková, Ondřejek, 2012, s. 26 a násl., kteří připomínají, že následně se již nelze dovolávat vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění mezinárodněprávních závazků.

hlasovat Rada, neboť účelem tohoto institutu je právě kontrola jednání vlády v Radě. Pokud by se měl Parlament vyjadřovat k původní nebo průběžné podobě návrhu, který by následně mohl být v Radě jakkoli měněn, postrádalo by to smysl. Návrh rozhodnutí a jeho výsledná podoba se mohou výrazně lišit, zejména u rozhodnutí přijímaných na základě čl. 352 SFEU.⁹³⁰ Není patrně nutné čekat na finalizaci a korekturu textu, ale předložené znění by mělo zachycovat konečnou politickou dohodu členských států.⁹³¹ Obdobná je již zmíněná praxe v Německu.

J. Georgiev a L. Pítrová upozorňují na to, že česká právní úprava se výslovně nezabývá akty sekundárního práva, jejichž vstup v platnost je podmíněn schválením členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.⁹³² J. Georgiev vyslovuje názor, že s nimi je třeba zacházet jako s mezinárodními smlouvami (analogie k rozhodnutí Evropské rady při zjednodušené změně smluv). S tímto přístupem souhlasím, ale je třeba dodat, že dosavadní (omezená) praxe nebyla jednotná.⁹³³ Bylo by tedy vhodné toto vyjasnit v jednacích řádech. Stejně tak je možné uvažovat o rozšíření institutu předchozího souhlasu na některé další „evolutivní klauzule“ uvedené v kapitole 4.5.⁹³⁴ To je ale na uvážení zákonodárce. Vzhledem k tomu, že většina evolutivních klauzulí nebyla zatím vůbec využita, poptávka po jejich větší parlamentní kontrole je nízká.

Přestože to česká právní úprava na rozdíl od německé výslovně nestanoví, zastávám názor, že bez předchozího souhlasu Parlamentu se vláda nesmí v Evropské radě či Radě ani zdržet hlasování, pokud by tím umožnila přijetí rozhodnutí, které souhlasu podléhá (čl. 238 odst. 4 SFEU).⁹³⁵ Při opačném výkladu by totiž institut předchozího souhlasu ztrácel smysl, protože by neudělení souhlasu mohlo být vládou obejito.

⁹³⁰ V tomto kontextu je matoucí ustanovení § 109j odst. 1 JŘPS, které stanoví, že vláda předloží návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny podle § 109i bez zbytečného odkladu tak, aby umožnila jeho včasné projednání ve Sněmovně. Nejpozději tak učiní v den oznámení návrhu rozhodnutí orgánu EU parlamentům členských států postupem předepsaným právem EU. Domnívám se, že toto ustanovení míří spíše na případy přechodových klauzulí, u kterých nelze očekávat, že by se navržené znění rozhodnutí lišilo od přijatého (obsahem je např. výčet ustanovení, u nichž se přechází k řádnému legislativnímu postupu). Ani u nich to ale nelze zcela vyloučit.

⁹³¹ 32. usnesení Senátu v 10. funkčním období z 3. 12. 2014 přijaté v souvislosti s projednáváním vládního návrhu na vyslovení předchozího souhlasu s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu evropské nadace (FE), kterým se zavádí v oblasti práva Evropské unie jednotná nadnárodní právní forma nadace, jež bude existovat paralelně vedle národních nadací (senátní tisk č. 385) a čl. 31 SNDEU.

⁹³² Georgiev, 2014, s. 69; Pítrová, 2014, s. 59-60.

⁹³³ Pítrová, 2014, s. 59-69 uvádí případ jednoho rozhodnutí o vlastních zdrojích rozpočtu EU podle čl. 311 SFEU, které bylo „schváleno“ formou změny odkazu v zákoně.

⁹³⁴ Georgiev, 2014, s. 69-70

⁹³⁵ Odlišně Mazancová Dupláková, 2014, s. 167-168.

J. Kudrna upozorňuje na problém nemožnosti vyslovení předchozího souhlasu v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, což bude vládu nutit k blokaci rozhodnutí Evropské rady či Rady.⁹³⁶ Přestože se s ohledem na lhůty pro konání voleb po rozpuštění Poslanecké sněmovny nedomnívám, že hrozí významné zpomalení jednání EU,⁹³⁷ lze si snad představit právní úpravu, podle níž by v době, kdy je Sněmovna rozpuštěna, a ve věci, která nesnese odkladu, postačoval vládě předchozí souhlas Senátu. Problémem je, že taková úprava se svou povahou nehodí do jednacího řádu, ale nejspíše do tzv. stykového zákona podle čl. 40 Ústavy. Navíc by na rozdíl od podobné konstrukce přijímání zákonných opatření Senátu nebylo možné, aby Poslanecká sněmovna jednání Senátu následně potvrdila nebo zrušila, pokud by již rozhodnutí na úrovni EU bylo přijato.

6.3. Obecný postup projednávání záležitostí EU

Z organizačního hlediska představují Poslanecká sněmovna a Senát dva odlišné modely, které mají různé výhody a nevýhody. V obou komorách existují evropské výbory – Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny (VEZ) a Výbor pro záležitosti Evropské unie Senátu (VEU) – navazující na výbory pro evropskou integraci, které v Parlamentu působily před vstupem do EU.⁹³⁸ VEZ si zřizuje i podvýbory, které by měly sloužit k podrobnějšímu informování a diskusi zainteresovaných poslanců o relativně úzce vymezených tématech.⁹³⁹

Právní úprava informačních povinností vlády týkajících se dokumentů EU je v obou komorách formulována odlišně, ale v zásadě je překryta vnitřními postupy ve vládě a dobrou praktickou spoluprací. Vláda zpracovává vlastní pozice ke všem návrhům právních aktů. K jiným dokumentům je zpracovává z vlastního podnětu nebo na žádost komory.⁹⁴⁰ Parlament má pak ke všem dokumentům k dispozici shodně strukturovaný dokument nazvaný rámcová pozice/stanovisko pro Parlament (viz přílohu

⁹³⁶ Kudrna, 2014, s. 75.

⁹³⁷ Bylo by ale vhodné, aby Sněmovna pamatovala na udělení předchozího souhlasu například předtím, než navrhne prezidentu republiky své rozpuštění podle čl. 35 odst. 2 Ústavy, zejména není-li předmětné rozhodnutí politicky problematické a nelze-li očekávat, že nově zvolená Sněmovna bude mít na věc významně odlišný názor.

⁹³⁸ K těmto výborům viz zejm. Syllová, 1999, s. 107-111.

⁹³⁹ Počínaje 4. volebním obdobím (2002-2006) to je stabilně Podvýbor pro evropské fondy. Ve 4., 5. a 6. volebním období byl zřízen i Podvýbor pro regionální a přeshraniční spolupráci. V probíhajícím 7. volebním období byl zřízen Podvýbor pro migraci a azylovou politiku. V 5. volebním období fungoval ještě Podvýbor pro předsednictví České republiky v Radě EU. Senátní VEU zřídil v minulosti pouze Podvýbor pro mezivládní konferenci EU v roce 2004.

⁹⁴⁰ Viz § 109a odst. 1 a 2 JŘPS, § 119d odst. 3 ve spojení s § 119j JŘS a čl. 17 a násl. SNDEU.

SNDEU). Tento dokument však není předkládán jako „předběžné stanovisko vlády“ společně s návrhem právního aktu, jak předpokládají jednací řády [§ 109a odst. 1 JŘPS a § 119a odst. 1 písm. f) JŘS],⁹⁴¹ nýbrž až s určitým zpožděním, které je nutné pro zpracování a přijetí pozice na vládní úrovni. Interní lhůta stanovená vládou činí zhruba 17 pracovních dnů (čl. 8 a 17 SNDEU). Přestože není vždy dodržena, počet případů a délka zpoždění se snižuje.⁹⁴² Na jednu stranu to znamená, že Parlament má k dispozici často velmi podrobné stanovisko vlády, které by nebylo možné získat krátce po vydání návrhu právního aktu, na druhou stranu se tím komplikuje kontrola subsidiarity, pokud by se komory chtěly orientovat na názor a argumentaci vlády. Přisun informací od vlády je ukázkou konstruktivní spolupráce mezi ústavními orgány.⁹⁴³

Ve Sněmovně jsou dokumenty EU postoupeny evropskému výboru, který je buď sám projedná, nebo je postoupí věcně příslušnému výboru. Přijatá usnesení mohou být zařazena na pořad nejbližší schůze pléna mj. na žádost předsedy výboru nebo vlády. Není-li však usnesení výboru na pořad nejbližší schůze zařazeno, považuje se za vyjádření Sněmovny (§ 109a odst. 4 JŘPS). Důvodem pro zavedení této právní fikce byla obava z nezájmu pléna a odsouvání projednávání evropských dokumentů, které by mařilo jeho účel.⁹⁴⁴ Je otázkou, zda je tato právní úprava slučitelná s Ústavou, která s delegací pravomocí komor na výbory nepočítá.⁹⁴⁵ Z komparativního hlediska není jednání evropského výboru za komoru neobvyklé, ale obvykle mívá základ již v ústavní úpravě. JŘPS navíc umožňuje dosáhnout projednání věci plénem a zcela vylučuje samostatné rozhodnutí výboru ve věcech předchozího souhlasu. Všechny spolurozhodovací pravomoci v evropských otázkách tedy vykonává plénem. Za současné úrovně zájmu o evropské otázky v Poslanecké sněmovně si nelze představit, že by ohledně vyjádření sněmovního výboru k evropské problematice vznikl politický spor, který by vedl až ke zpochybnění ústavnosti § 109a odst. 4 JŘPS.

Právní úprava JŘPS teoreticky umožňuje decentralizovaný model projednávání, v němž evropský výbor předává dokumenty výborům sektorovým a ty nejvýznamnější

⁹⁴¹ Srov. Šuchman, 2007, s. 186, který konstatuje, že ustanovení o předběžném stanovisku není vládou plněno. V zásadě lze ale za předběžná stanoviska považovat právě rámcové pozice. Senát má navíc k dispozici ještě informační povinnost vlády podle § 119d odst. 3 JŘS, která je relevantní pouze u nelegislativních dokumentů, ke kterým by jinak vláda rámcovou pozici nezpracovávala. JŘPS obdobné ustanovení neobsahuje, ale v praxi to žádný rozdíl neznamená.

⁹⁴² K nepřilíživě uspokojivé situaci po roce 2004 viz Šuchman, 2007, s. 183-187.

⁹⁴³ Viz i Syllová, 2014, s. 132-133, která zmiňuje, že i když JŘPS nezakotvuje některé specifické informační povinnosti vlády uvedené v JŘS (zejm. zprávy o přebírání závazků plynoucích z práva EU, předběžné a následné informace o Evropské radě), v praxi je Sněmovna má k dispozici a projednává je.

⁹⁴⁴ Syllová, 2014, s. 126.

⁹⁴⁵ Pochybnosti vyjadřuje Kysela, 2004b, s. 83-96; Syllová, 2014, s. 129.

může následně projednávat plénem.⁹⁴⁶ V praxi ale funguje značně centralizovaně. K postoupení dokumentu sektorovému výboru „k projednání“ dochází v jednotkách případů za volební období a postoupené dokumenty mnohdy nejsou vůbec projednány. Alespoň v minulých volebních obdobích VEZ často postupoval výborům dokumenty i jen „pro informaci“, tedy bez požadavku na další projednání a vyjádření se.⁹⁴⁷ Sporadické je i projednávání evropských záležitostí na plénu.⁹⁴⁸ Tato praxe izoluje evropskou problematiku od většiny členů Sněmovny a vlastně i od mediální pozornosti, která je věnována plenárním schůzím. Podporuje tak „permisivní konsensus“ dolní komory s jednáním vlády v Radě.

V Senátu je systém projednávání složitější. VEU jedním ze dvou tzv. pověřených výborů (§ 119a odst. 2 JŘS), které jsou určeny k projednávání návrhů legislativních aktů a závazných opatření orgánů EU. Jeho pověření se vztahuje na veškeré politiky EU s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky, pro kterou je příslušný Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.⁹⁴⁹ JŘS rozlišuje projednávání návrhů právních aktů a dokumentů postoupených Senátu přímo orgány EU, procesní pravidla jsou ale v zásadě stejná.⁹⁵⁰ v praxi se obě kategorie dokumentů z velké části překrývají a procesně splývají v jediné projednání a jediné usnesení ke konkrétnímu dokumentu.

VEU nejprve rozhodne o výběru dokumentu k projednání. Tím se u návrhů legislativních aktů spouští parlamentní výhrada, která ale trvá pouze do uplynutí lhůty podle čl. 4 PVP (§ 119d odst. 4 JŘS) a nemá větší praktický význam. VEU může požádat jiný orgán Senátu o stanovisko ve lhůtě dohodnuté mezi předsedy obou orgánů

⁹⁴⁶ Tak byla právní úprava zřejmě zamýšlena i jejími autory, kteří v důvodové zprávě k zákonu č. 282/2004 Sb., změně zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, uvádějí, že není možné, aby byly všechny dokumenty projednávány plénem.

⁹⁴⁷ Viz např. Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 375; Pítrová, Coxová, 2007, s. 217-218.

⁹⁴⁸ Ve 4. volebním období plénem projednalo čtyři evropské tisky, v 5. období žádný, v 6. období dvacet jeden, z čehož sedm byly návrhy na vyslovení předchozího souhlasu, které plénem projednává obligatorně.

⁹⁴⁹ Viz 13. usnesení Senátu v 10. funkčním období ze dne 19. 11. 2014 k návrhu na zřízení výborů a komisí Senátu.

⁹⁵⁰ Projednávání návrhů právních aktů EU a závazných opatření orgánů EU v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky upravuje § 119d až § 119h JŘS. Projednávání dokumentů postoupených Senátu přímo orgány EU upravuje § 119i a § 119j s odkazem na přiměřené použití § 119c až § 119h. Tato druhá kategorie byla do jednacího řádu doplněna v reakci na politický dialog i kontrolu subsidiarity. Vzhledem k tomu, že i návrhy právních aktů jsou na základě čl. 2 PVP postupovány přímo národním parlamentům, obě kategorie se zčásti překrývají. Z JŘS se zdá, že výstupem první procedury má být zejména vyjádření adresované vládě a u druhé se předpokládá komunikace s orgány EU. V praxi je ale každý dokument projednáván pouze jedním postupem (§ 119i a § 119j JŘS lze považovat za subsidiární) a Senát svá usnesení k návrhům právních aktů i k jiným dokumentům orgánů EU předává jak vládě, tak Evropské komisi.

(§ 119d odst. 4 JŘS). Učinit tak nemusí, ale zhruba ve 40 % případů se to děje. Po zaujetí stanoviska dožádanými orgány přijme VEU doporučení pro vyjádření pléna Senátu. Dožádání není chápáno primárně jako dělba práce nebo přesouvání „méně zajímavých“ témat na věcně příslušné výbory, ale spíše jako snaha šíření relevantních informací mezi ostatní senátory a dosažení širšího konsensu. Po případném projednání dokumentu dožádaným orgánem jedná VEU, který přijímá doporučení pro vyjádření pléna. Stanoviska dožádaných výborů jsou ze strany VEU v drtivé většině případů respektována a jsou přebírána do doporučení (s doplněními či menšími úpravami).

Přijme-li pověřený výbor k dokumentu doporučení (tj. nevezme-li jej po projednání na vědomí), následuje jednání pléna. Jednací řád stanoví pravidla umožňující co nejrychlejší projednání dokumentu na plénu,⁹⁵¹ ale ta v praxi nejsou vždy dodržena. Rytmus schůzí pléna (ale i dožádaných orgánů) je silně navázán na vnitrostátní legislativní proces a nepřizpůsobuje se běžné evropské agendě, což činí celý proces těžkopádným. Plenární projednání se k přijetí vyjádření Senátu nevyžaduje pouze v případech podle § 119h JŘS, tedy pokud Komise nebo jiný předkladatel označí návrh právního aktu za naléhavý podle čl. 4 PVP⁹⁵² a zároveň o zrychlené projednání požádá vláda. V tomto případě platí usnesení pověřeného výboru (VEU) za vyjádření Senátu. Tento postup, proti kterému lze mít stejné výhrady jako v případě sněmovní úpravy, dosud v praxi nebyl využit. Obecně lze říci, že projednání dokumentu plénem Senátu má význam spíše jako kontrola výstupů pověřených výborů. S výjimkou několika málo politicky kontroverzních tisků se do rozpravy přihlásí nanejvýš jeden či dva senátoři. Zpravidla nedochází k podrobné debatě nad obsahem návrhu a vládní pozicí a nezasahuje se do usnesení přijatých pověřeným výborem.

Poměrně těžkopádný a nepružný systém projednávání evropských dokumentů v Senátu může být vnímán jako méně účelný než variabilní postup ve Sněmovně.⁹⁵³ Operativnímu jednání skutečně příliš neprospívá. Teoreticky ale umožňuje hlubší projednání se širším zapojením členů komory ve výborové fázi, které je završeno plenární debatou. Akcentuje tak veřejnost kontroly před její efektivitou, která je ale stejně oslabena již tím, že vláda není Senátu odpovědná. V Poslanecké sněmovně je to naopak.

⁹⁵¹ Zejm. povinnost předsedy Senátu zařadit dokument na pořad nejbližší schůze Senátu, popř. svolat schůzi tak, aby byla dodržena osmítýdenní lhůta (§ 119f odst. 3 JŘS) a právo skupiny 17 senátorů navrhnout předsedovi Senátu zařazení dokumentu na pořad schůze pléna, dokud nebylo přijato závěrečné usnesení pověřeného výboru (§ 119g odst. 1 JŘS).

⁹⁵² Srov. Kysela, 2004b, s. 94, Pítrová, 2005, s. 677.

⁹⁵³ To se dle J. Kysely, 2004b, s. 94 konstatovalo již v roce 2004. Srov. i Pítrová, 2014, s. 251.

Oba modely projednávání se mohou dobře doplňovat, ale jak bylo naznačeno, jejich potenciál není zcela naplňován. Parlament ČR se totiž potýká s obecnými politickými a praktickými problémy společnými všem parlamentům – převládajícím nízkým zájmem o evropskou problematiku (kluby neusilují o předsednictví v evropském výboru, poslanci a senátoři o členství v něm), nedostatkem času na hlubší proniknutí do tajů evropské politiky a evropského práva a chybějící nebo velmi málo rozvinutou stranickou expertízou, která by pomáhala formulovat politické pozice a argumenty.

Ilustrací tohoto stavu je i frekvence schůzí evropských výborů obou komor. Zpočátku se zřejmě předpokládalo, že budou zasedat častěji, než bylo dosud u výborů v Parlamentu běžné. Sněmovní VEZ se měl přizpůsobovat týdennímu rytmu jednání Rady⁹⁵⁴ a senátní VEU má v § 119d odst. 1 JŘS stanovenou lhůtu 5 pracovních dnů od doručení návrhu legislativního aktu, v níž má na návrh svého předsedy rozhodnout, zda návrh legislativního aktu vezme bez projednání na vědomí, nebo jej projedná.⁹⁵⁵ V praxi se výbory každý týden nescházejí. V průměru konají dvě schůze za pět týdnů (viz tabulku 10 níže). Celkový počet schůzí navíc zahrnuje nejen mnohobodová polodenní či celodenní jednání, ale i schůze jednobodové (typicky projednání pořadu či výsledků Evropské rady na okraj jednání pléna). I v současnosti jsou komory schopny monitorovat a kontrolovat vybraná připravovaná rozhodnutí orgánů EU. Pokud by ale měly ambici kontinuálně sledovat projednávání většího počtu návrhů legislativních aktů, musely by evropské výbory svou aktivitu vystupňovat. Totéž platí, pokud by se chtěly systematicky zabývat kontrolou subsidiarity, u níž je včasné jednání nezbytné.

V obou komorách je zásadní role předsedy evropského výboru, který do značné míry organizuje jeho činnost a nastoluje agendu. Současní předsedové evropských výborů jsou členy klubů nejmenší koaliční strany (KDU-ČSL). Jejich přístup ke kontrole vlády je tak pochopitelně jiný, než kdyby se jednalo o představitele jediné nebo nejsilnější vládní strany, nebo naopak opozice. Tyto proměnné, které mají nesporný vliv na činnost obou výborů, potažmo komor, ale plynou čistě z volebního systému a politického vývoje.

⁹⁵⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 282/2004 Sb., změna zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

⁹⁵⁵ Zmeškání pětidenní lhůty pro rozhodnutí o projednání pověřeným výborem Senátu není nijak sankcionováno. Vláda by teoreticky mohla odmítnout poskytnutí součinnosti při projednávání, ale takový krok by byl těžko obhajitelný vzhledem k prakticky nulové komplikaci plynoucí pro vládu z opožděného výběru dokumentu k projednání Senátem.

6.4. Kontrola vlády, kontrola subsidiarity a politický dialog

Výše popsané procedury se uplatní pro projednání veškerých dokumentů orgánů EU bez ohledu na to, zda má být výsledkem usnesení adresované vládě, odůvodněné stanovisko nebo příspěvek zaslaný Komisi.

Pokud jde o formu výstupů, ani jedna komora nepřijímá k dokumentům obsáhlé zprávy známé z některých jiných parlamentů, ačkoli usnesení VEZ obsahuje i faktografické údaje o projednávaném dokumentu zpracované Parlamentním institutem. Samotné stanovisko VEZ bývá stručné (bere dokument na vědomí, schvaluje pozici vlády, žádá vládu o další informace apod.). V menším počtu případů (zejména u komunikačních dokumentů) přijímá VEZ podrobná usnesení, v nichž se zejména vyjadřuje k pozici vlády a doporučuje jí další postup a priority, nebo komentuje přímo projednávaný dokument. Obsáhlejší komentář projednávaného dokumentu je naopak pravidlem v Senátu. Jeho usnesení postupně košatí, což souvisí i se snahou o maximální srozumitelnost stanoviska pro Evropskou komisi a další instituce.

Poslanecká sněmovna má kromě postupů uvedených výše navíc k dispozici ustanovení § 109b JŘPS. Podle něho je přímo člen vlády na žádost VEZ povinen seznámit VEZ před jednáním Rady s postoji, které hodlá ČR zaujmout, a případně doplnit informace či podat vysvětlení k relevantním dokumentům EU (např. předložením mandátu pro zasedání formace Rady). Vláda proto může žádat, aby byla schůze VEZ nebo její část prohlášena za neveřejnou. Dokud nejsou informace poskytnuty, nesmí vláda zaujmout konečné stanovisko při svém jednání v Radě. Parlamentní výhrada je tedy časově neomezená. Výjimka se týká dokumentů značné naléhavosti. JŘPS zde již zvlášť neupravuje, zda se má VEZ k vládní informaci vyjadřovat. Nic tomu ale nebrání. Striktně vzato však vláda není povinna případné usnesení ani zohlednit (srov. § 109a odst. 5 JŘPS).

Tato právní úprava prakticky není ze strany VEZ využívána. V programech schůzí VEZ nalezneme jen několik případů (spíše z dávnější doby), kdy výbor projednával přímo pořad jednání Rady. Ani parlamentní výhrada není používána jako politický nástroj. J. Syllová uvádí, že kontrola vlády před Radou podle § 109b JŘPS se v praxi spojuje v jedno s projednáváním návrhů právních aktů podle § 109a JŘPS.⁹⁵⁶ Nejde ale o vzájemně zastupitelné procedury. Podle § 109b JŘPS by Sněmovna mohla projednávat přímo mandát člena vlády, který bude nutně aktuálnější a může obsahovat i

⁹⁵⁶ Syllová, 2014, s. 130-131.

konkrétnější postoje než původní rámcová pozice. Zároveň by u významných návrhů mohla sledovat průběžné debaty na ministerské úrovni, které mají orientovat činnost pracovních skupin. V praxi tak u Poslanecké sněmovny nemůže být řeč o schvalování vládních mandátů podle dánského či finského vzoru,⁹⁵⁷ jakkoli by tomu právní úprava při vhodném politickém kontextu nebránila.

Průběžná kontrola evropského legislativního procesu má nejen v Poslanecké sněmovně, ale i v Senátu spíše podobu ad hoc zařazovaných informací vlády o aktuálním stavu projednávání jednotlivých návrhů právních aktů (§ 119a odst. 2 JŘS a obecněji § 109a odst. 1 JŘPS). V obou evropských výborech se to ale týká jednotek případů ročně. Tato praxe umožňuje komoře případně operativně zaujmout nové stanovisko podle aktuálního vývoje jednání nebo v reakci na změnu postoje vlády. To je vhodnější než (v případě Sněmovny) čekat až na zařazení dokumentu na pořad zasedání Rady.

Podle § 109b odst. 2 JŘPS je vláda povinna zaslat VEZ zprávu o výsledku jednání Rady. Tato právní úprava však zatím velký praktický význam neměla, stejně jako nezávazné projednávání některých personálních nominací vlády do orgánů EU na evropském výboru (§ 109c JŘPS).⁹⁵⁸

Poměrně častým bodem schůzí obou komor se staly informace vlády o programu a vládních pozicích pro jednání Evropské rady a o výsledcích Evropské rady. Ve Sněmovně je projednává prakticky jen VEZ, v Senátu zpravidla i plénium. Je to další ukázka významu neformálních postupů, neboť projednávání těchto informací má v jednacím řádu výslovně zakotveno pouze Senát [§ 119a odst. 1 písm. c) JŘS].

Obtížně kvantifikovatelné jsou dopady usnesení komor na pozice vlády. V Senátu jsou vyhodnocovány ve zvláštních výročních zprávách.⁹⁵⁹ Podle těchto zpráv lze v posledních letech pozorovat poměrně výrazný soulad pozic Senátu a vlády k celé řadě dokumentů pokrývajících různé sektorové politiky EU. Pozice Parlamentu tak mohou sloužit vládě jako opora při vyjednávání, byť je otázkou, do jaké míry jsou takové argumenty v Radě vůbec využívány a brány na zřetel.⁹⁶⁰ Senát nicméně pro usnadnění předává vládě i vlastní anglické překlady svých usnesení. Tam, kde Senát s postojem vlády nesouhlasil, vláda na své pozici setrvala, ale ocitla se pod větším

⁹⁵⁷ Pítrová, Coxová, 2007, s. 206

⁹⁵⁸ Viz Kavěna, Tetourová, 2014.

⁹⁵⁹ *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online]. Senát PČR: ©2013 [cit. 2012-06.14]. <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/dopady_usneseni>

⁹⁶⁰ Je otázkou, zda platí optimistický pohled J. Šuchmana, 2007, s. 185.

politickým tlakem.⁹⁶¹ Situace v Poslanecké sněmovně není příliš odlišná kromě toho, že rozpory mezi vládou a VEZ jsou ještě vzácnější.⁹⁶²

Parlament se zabývá také evropským semestrem. Senát již pravidelně projednává postupně roční analýzu růstu, závěry jarní Evropské rady, připravovaný konvergenční program a národní program reforem a návrh CSR. Obdobná praxe se rozvíjí i v Poslanecké sněmovně. V době rozdílného politického složení obou komor se Senát velmi kriticky vyjadřoval ke konvergenčnímu programu a národními programu reforem (2011, 2012).

Jiným způsobem než ostatní evropské záležitosti je v Parlamentu projednávána společná zahraniční a bezpečnostní politika. Zahraniční výbor Poslanecké sněmovny projednává především aktuální informace vlády k zahraničněpolitickému dění, popř. přehledy společné zahraniční a bezpečnostní politiky zpracovávané Parlamentním institutem, spíše než konkrétní dokumenty EU.⁹⁶³ V Senátu je Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost pro tuto oblast pověřeným výborem, ale i on projednává zahraniční politiku spíše podle témat.⁹⁶⁴ Obecně má ale k dispozici obdobnou proceduru jako VEU (§ 119e a násl. JŘS).

Kontrola subsidiarity není nástrojem, na který by se komory přednostně orientovaly. Přestože obě přijaly poměrně vysoký počet usnesení, v nichž zásadou subsidiarity argumentovaly,⁹⁶⁵ dosud přijaly jen tři (Sněmovna), resp. čtyři (Senát) odůvodněná stanoviska (viz tabulku 12). Impulsem pro přijetí odůvodněného stanoviska jsou často pochybnosti o souladu návrhu se zásadou subsidiarity vyjádřené ve vládní pozici.⁹⁶⁶ I při omezeném počtu případů lze konstatovat, že obě komory vykládají rozsah kontroly subsidiarity širším způsobem: zahrnují do ní i otázky kompetence EU a vyjadřují se nejen k cílům, ale i k obsahu návrhu.⁹⁶⁷

Rozdílný je přístup obou komor k politickému dialogu. Zatímco Poslanecká sněmovna se ho účastní jen v menšině případů (do konce roku 2013 zaslala Komisi 29 příspěvků), Senát v posledních funkčních obdobích postupuje Komisi všechna svá

⁹⁶¹ Jednalo se např. o několikrát projednávanou otázku daně z finančních transakcí.

⁹⁶² Srov. i Syllová, 2009, s. 36, podle níž obsah usnesení komor zpravidla vládu příliš neomezuje.

⁹⁶³ Srov. i Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 379-380.

⁹⁶⁴ Až do roku 2010 byl pověřeným výborem i pro bývalý třetí pilíř, což souviselo s „mezivládním“ charakterem této části práva EU.

⁹⁶⁵ Srov. i Pohl, 2014, s. 146.

⁹⁶⁶ Viz i úvahu M. Pohla, 2014 o tom, zda má být soulad se zásadou subsidiarity předmětem odborného posouzení, nebo politického rozhodnutí. V konečném důsledku je to samozřejmě politické rozhodnutí výboru či komory. Odborný aparát by ale měl upozornit na možné argumenty a případně pomoci s formulací odůvodněného stanoviska tak, aby naplnilo požadavky PSP.

⁹⁶⁷ Pro Poslaneckou sněmovnu srov. Pohl, 2014, s. 149 a násl.

usnesení k evropským dokumentům (celkem již 231 příspěvků), nejde-li o prosté vzetí na vědomí. Díky tomu je Senát obecně považován za jednu z neaktivnějších parlamentních komor, pokud jde o projednávání záležitostí EU.⁹⁶⁸ Počet příspěvků v rámci politického dialogu ale samozřejmě nijak nesouvisí s reálným vlivem komory na vnitrostátní, nebo dokonce evropské úrovni.⁹⁶⁹ Přestože nelze říci, že by mezi členy VEU panovala spokojenost s výsledky politického dialogu, tedy zejména s úrovní a včasností reakcí Komise, není důvod s předáváním usnesení přestat.

6.5. Zhodnocení

Právní úprava projednávání evropských záležitostí v Parlamentu ČR nijak zvlášť nevybočuje ze skupiny zemí východního rozšíření. Zejména jednací řád Poslanecké sněmovny je klasickou ukázkou kombinace všech možných institutů pocházejících z několika inspiračních zdrojů. Obě komory mají k dispozici právní úpravu umožňující stejně efektivní kontrolu vlády jako v jiných parlamentech. Rozdílná pojetí jednacích řádů vystihují odlišnou ústavní funkci obou komor, ale zároveň je nijak neomezují.

Plnění legitimizační funkce ve vztahu k veřejné moci vykonávané orgány EU závisí i v Parlamentu ČR na praktickém naplňování právní úpravy, které je určeno politickými faktory. Parlamentní praxe má obrovský význam. V některých otázkách vyplňuje mezery právní úpravy a přichází s prakticky vhodnými řešeními, v jiných naopak nechává některé silné nástroje spát. Ve srovnání s velmi upozaděnými parlamenty Slovenska a Maďarska je výhodou Parlamentu ČR druhá komora a neexistence jednobarevných většinových vlád, která stimuluje činnost první komory.

Zaměření Senátu na evropskou problematiku může být vnímáno především v kontextu hledání (dalšího) smyslu druhé komory. Senátu se zde otevírá prostor vzhledem k jeho slabému postavení v běžném legislativním procesu. Kontrolou evropských záležitostí může posílit svou politickou autonomii a profilovat se v problematice, na jejíž hlubší a soustavné sledování obvykle prvním komorám nezbyvá mnoho času. Může tedy i kompenzovat nižší míru aktivity Poslanecké sněmovny v období politických krizí a otřesů a absenci evropských témat na jejích plenárních schůzích. V dobách odlišného politického složení obou komor může poskytovat vládě

⁹⁶⁸ Nejnověji Strelkov, 2012.

⁹⁶⁹ Vypovídající je možná spíše srovnání evropské a vnitrostátní činnosti Senátu. Evropské tisky představují od vstupu do EU 20–30 % z celkového počtu senátních tisků v jednotlivých funkčních obdobích, přičemž tendence je spíše vzestupná (viz tabulku 6). To je dosti vysoké číslo, vezmeme-li v potaz, že Senát projednává veškeré návrhy zákonů, které získají souhlas Poslanecké sněmovny, s výjimkou rozpočtových.

politickou oponenturu k jejímu jednání na evropské úrovni, které nepodléhá souhlasu Parlamentu, a může tematizovat otázky, jimž by se jinak nevěnovala pozornost.⁹⁷⁰

⁹⁷⁰ Srov. jen rok 2013, po jehož velkou část byla Poslanecká sněmovna politicky ochromena nebo rozpuštěna (VEZ se sešel devětkrát) a kontrola vlády v záležitostech EU byla prováděna prakticky jen Senátem, který projednal dosud nejvyšší počet evropských tisků.

Tabulka 6. Počty evropských a jiných senátních tisků v jednotlivých funkčních obdobích Senátu.

	5. FO 2004-2006	6. FO 2006-2008	7. FO 2008-2010	8. FO 2010-2012	9. FO 2012-2014	celkem
evropské tisky	103	138	141	202	165	749
ostatní tisky	405	363	383	449	385	1985
celkem	508	501	524	651	550	2734

Tabulka 7. Počet dokumentů orgánů EU projednaných jednotlivými orgány a plénem Senátu a počet usnesení postoupených Senátem Komisi v jednotlivých letech.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	celkem
D-DO	20	5	29	36	60	32	43	44	57	19	345
D-PV	57	42	52	62	87	62	87	106	105	54	712
D-P	12	16	24	28	34	32	54	69	96	50	415
U-EK	0	3	9	13	30	30	43	45	64	38	279

Pozn.: D-DO = počet dokumentů projednaných dožadnými orgány; D-PV = počet dokumentů projednaných evropským výborem; D-P = počet dokumentů projednaných plénem; U-EK = počet usnesení zaslaných Evropské komisi. Rozdíl mezi počtem dokumentů projednaných plénem a počtem usnesení adresovaných Komisi je dán především slučováním rozpravy a hlasování u věcně souvisejících dokumentů, ke kterému dochází již na úrovni VEU (balíčky).

Tabulka 8. Počty evropských dokumentů, k nimž jednotlivé dožádané orgány Senátu zaujaly stanovisko podle § 119d odst. 4 JŘS.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	celkem
VHZD	4	1	12	18	18	18	17	21	40	10	159
VÚZP	6	4	4	13	29	9	7	10	10	8	100
ÚPV	6		1	4		1	9	4	5	3	33
VVVK	3		1		1	1	1	9	5		21
VZSP	1		2	1	3	1	4	4	1		17
ostatní	1		3	3	10	5	7	4			33
celkem	21	5	23	39	61	35	45	52	61	21	363

Pozn.: VHZD = Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu; VÚZP = Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí; ÚPV = Ústavně-právní výbor; VZSP = Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku; VVVK = Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Rozdíl v celkovém součtu oproti předchozí tabulce (363 versus 345) je dán tím, že některé evropské tisky byly projednány více než jedním dožádaným orgánem Senátu.

Tabulka 9. Druhy evropských senátních tisků projednané pověřenými výbory/plénem v jednotlivých letech.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	celkem
N	27/7	18/9	12/7	26/20	33/17	27/14	32/23	73/50	52/54	23/23	313/224
K	28/5	22/7	35/15	32/6	46/14	34/17	54/31	31/18	52/41	27/24	363/178
M	2/0	2/0	3/2	4/2	7/3	1/1				1/0	20/6
jiné			2/0		1/0		1/0	2/1	1/1	3/3	10/5

Pozn.: N = návrhy právních aktů/legislativních aktů. K = komunikační dokumenty. M = mezivládní dokumenty.

Tabulka 10. Počet schůzí evropských výborů v jednotlivých letech.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	celkem
PS	15	23	16	21	15	16	11	15	16	9	23	180
S	17	33	25	23	19	19	14	19	18	20	15	202

Pozn.: PS = Poslanecká sněmovna; S = Senát

Tabulka 11. Počet a druhy dokumentů EU projednaných v Poslanecké sněmovně.

	4. VO (2002-2006)	5. VO (2006-2010)	6. VO (2010-2013)	celkem
N	69	106	103	278
K	61	49	57	167
M	8	4	0	12
jiné	14	3	4	21
celkem	152	162	164	478

Pozn. N = návrhy právních aktů/legislativních aktů. K = komunikační dokumenty. M = mezivládní dokumenty. Údaje v této tabulce byly zpracovány autorem podle informací dostupných z internetových stránek Poslanecké sněmovny a dokumentace zaslané pracovníci sekretariátu VEZ, kterým autor tímto děkuje. Poslanecká sněmovna bohužel nemá k dispozici výroční zprávy o projednávání záležitostí EU nebo o činnosti VEZ. Vzhledem k chybám v databázi (např. část usnesení VEZ za 5. volební období nebyla v době psaní této práce vůbec dostupná) nemusejí být zde prezentované údaje zcela přesné. Pro orientaci by však postačit měly.

Tabulka 12. Odůvodněná stanoviska Parlamentu ČR.

číslo	návrh legislativního aktu	odůvodněné stanovisko
COM(2010) 379	návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání	560. usnesení Senátu v 7. FO z 22. 9. 2010 20. usnesení VEZ v 6. VO ze 7. 10. 2010
COM(2012) 614	návrh směrnice o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorcí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních	274. usnesení VEZ v 6. VO z 12. 12. 2012
COM(2012) 788	návrh směrnice o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků	282. usnesení VEZ v 6. VO z 24. 1. 2013
COM(2013) 534	návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce	345. usnesení Senátu v 9. FO z 9. 10. 2013
COM(2013) 535	návrh nařízení o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)	346. usnesení Senátu v 9. FO z 9. 10. 2013
COM(2014) 397	návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních	598. usnesení Senátu v 9. FO z 1. 10. 2014

Zdroje k tabulkám v této kapitole: Výroční zprávy o evropské agendě v Senátu dostupné na http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/evropska_agenda?ke_dni=5.5.2015&O=10 a internetové stránky Poslanecké sněmovny www.psp.cz a Senátu www.senat.cz.

Závěr

Cílem této práce bylo popsat vztah národních parlamentů a Evropské unie. Práce se proto zaměřila na otázky, jak se vyvíjí funkce parlamentů v ústavních systémech, jaký dopad na ni má evropská integrace, jaké případné nové role parlamentům přináší a jak lze v rámci právních mechanismů integrace kompenzovat úbytek jejich pravomocí i skutečné moci.

Východiskem této práce byla zastupitelská demokracie jako dosud v praxi nepřekonaná koncepce legitimního výkonu veřejné moci. Vzhledem k dominantní koncepci parlamentní formy vlády v členských státech Evropské unie bylo možné pominout poněkud odlišné pojetí v prezidentské formě vlády. Parlament je ústřední volený reprezentativní orgán lidu se zákonodárnou a rozpočtovou pravomocí. Plní zákonodárnou, kontrolní, kreační, reprezentační a legitimační funkci. Posledně zmíněná funkce je jakýmsi zastřešením všech předchozích. K jejímu naplňování slouží parlamentu všechny kategorie jeho pravomocí. Legitimační funkce přerůstá formální pojetí demokratické legitimacy jako existence legitimačního řetězce vedoucího vždy zpět k rozhodnutí lidu, neboť k němu přidává obsahovou složku. Konkrétní jednání státní moci by mělo být ve stálé politické vazbě na vůli lidu.

Podobně jako jiné klíčové pojmy ústavní teorie prochází i parlamentarismus dynamickým vývojem. Ačkoli roste počet států, jejichž ústavní systém zahrnuje skutečný parlament, přinejmenším v Evropě dochází zároveň k oslabování parlamentů rozvojem a změnou povahy politických stran, rozvojem zákonodárné delegace, ústavního soudnictví, mezinárodního práva, nástrojů přímé demokracie, globalizačními jevy a v neposlední řadě evropskou integrací. Reprezentační a legitimační funkce parlamentu však trvá a souhlas parlamentu nadále legitimizuje výkon veřejné moci. Parlamenta jsou nadále nejvyššími reprezentativními tělesy lidu a institucionálními sídly jeho suverenity a musejí jimi zůstat, má-li být ospravedlněno uplatňování veřejné moci vůči svobodným a rovným jednotlivcům. Přestože se v současnosti nejčastěji hovoří o deparlamentarizaci výkonu moci, alternativní koncepce „post-parlamentního vládnutí“ tomuto požadavku nevyhoví.

Evropská integrace je jen jedním z faktorů deparlamentarizace, avšak její význam stále vzrůstá. O vztahu národních parlamentů a evropské integrace lze říci, že národní parlamenta se ratifikací zřizovacích smluv podílely na jejím vzniku a dosud spolurozhodují o jejich novelách (ať už přímo účastí na ratifikaci, nebo stanovením

jiných vnitrostátních ratifikačních požadavků v ústav). Tím na sebe vzaly i povinnost transpozice a implementace evropského práva. Až do konce 70. let vysílaly své delegáty do Evropského parlamentu, jehož význam byl ale marginální. Proces evropské integrace je nejen procesem přesunu pravomocí na nadstátní úroveň, ale i procesem přesunu moci od orgánů moci zákonodárné k orgánům moci výkonné. Parlamenty mohly od počátku podle vnitrostátních pravidel kontrolovat činnost svých vlád v Radě, ale dlouho toho využívaly jen velmi omezeně. Tento deficit doháněly především od konce 80. let, kdy se integrace začala zrychlovat. Počínaje Maastrichtskou smlouvou se intenzifikuje i debata o roli národních parlamentů na unijní úrovni. Soustředí se na přístup k informacím a meziparlamentní spolupráci. Teprve proces vrcholící Lisabonskou smlouvou zakotvuje hlavní prvky současné unijní právní úpravy národních parlamentů, zejména parlamentní kontrolu dodržování zásady subsidiarity.

Evropská integrace přinesla omezení zákonodárné moci parlamentů přímo účinným evropským právem a její obsahové předurčování při transpozici směrnic, které se týká stále více oblastí právní regulace. Rozhodování exekutiv na unijní úrovni, ale i rostoucí význam Evropského parlamentu oslabil kontrolní funkci národních parlamentů. Tradiční nástroje nejsou příliš užitečné pro kontrolu tvorby sekundárního práva EU. Fungují v kontextu, kdy vláda potřebuje k nejzávažnějším rozhodnutím přímo souhlas parlamentu. To ale v evropských záležitostech s výjimkou změny smluv neplatí a jednou přijaté rozhodnutí lze jen velmi obtížně zvrátit. Možnosti kontroly jsou navíc výrazně omezeny při většinovém rozhodování v Radě, kde jednotlivé státy nemají právo veta. Od vzniku měnové unie je omezována i rozpočtová pravomoc národních parlamentů. Tyto změny ve svém důsledku oslabují i reprezentační a legitimizační funkci parlamentů. Po dlouhou dobu byla reakcí na tento vývoj snaha parlamentarizovat rozhodování na evropské úrovni posilováním Evropského parlamentu.

Většinu těchto omezujících dopadů evropské integrace na národní parlamenty nelze v rámci současné integrační koncepce nijak odstranit, lze je pouze zmírňovat posilováním kontrolních pravomocí a jejich intenzivnějším výkonem. Adaptace parlamentů probíhá – došlo k vytvoření zvláštních kontrolních prostředků a je patrná i konvergence organizačních a procesních předpisů živená v poslední etapě evropské integrace i vytvářením pravomocí pro národní parlamenty přímo právem EU.

V současnosti tak činnost parlamentů v záležitostech EU zahrnuje spolurozhodování o změnách primárního práva, kontrolu tvorby sekundárního práva a transpozici a implementaci práva EU. Role národních parlamentů v Evropské unii bývá

nejčastěji spojována s problémem deficitu její demokratické legitimacy. Právě v kontrole a legitimizaci veřejné moci vykonávané Unií spatřuje funkci národních parlamentů v kontextu integrace i tato práce. Proto se práce zabývala i otázkou, do jaké míry je demokratická legitimizace unijní veřejné moci potřebná a do jaké míry ji mají zajišťovat národní parlamenty.

Vzhledem k rozsahu veřejné moci vykonávané orgány EU a k neexistenci důvodů, proč legitimitu této moci podmiňovat zásadně odlišnými požadavky, než které jsou obecně vztahovány na státní moc, jsem dospěl k závěru, že alternativní způsoby legitimizace EU (legimita na výstupu, přímá a participativní demokracie, politické mesiášství) nemohou mít než omezený význam. Podobně omezený je v důsledku deficitu společenských a politických podmínek potenciál Evropského parlamentu. Ten je jistě důležitou součástí demokratické legitimacy a kontroly v EU, není však schopen tuto legitimitu sám zprostředkovat v rozhodující míře. Proto je při změnách primárního práva nutné zachovat absolutní rovnost členských států a zároveň je nezbytná parlamentní kontrola jednání vlády v Radě při tvorbě sekundárního práva. Fungování Rady (a legislativní proces v EU obecně) totiž vytváří značný prostor pro odstínění politické kontroly a rozmělnění odpovědnosti. Legitimizace unijní moci vůči občanům znamená i ochranu prostoru jejich politického sebeurčení v členských státech, k čemuž by měla sloužit kontrola dodržování zásady subsidiarity.

Možnosti působení národních parlamentů však mají své právní i praktické limity, zejm. různě silné postavení parlamentu v ústavních systémech, neodborný a politický charakter parlamentu a jeho členstva a problematický přístup politických stran k evropské politice. Mnohé z těchto limitů nelze překonat pouhým založením unijních či vnitrostátních pravomocí parlamentů v evropských záležitostech, ani jinými prostředky práva. Podstatný je totiž přístup samotných parlamentů k využívání prostředků, které již v současnosti mají, a součinnost jiných vnitrostátních a unijních orgánů. Účel zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí by měl být rozhodující pro konstrukci a zejména výklad a uplatňování jejich pravomocí. V právní úpravě a v jejím výkladu lze při zásadním zachování současného přístupu dosáhnout dílčích zlepšení. Klíčovým faktorem je ale politická vůle národních parlamentů k jednání, kterou právní změny zásadně neovlivní.

Současná právní úprava je kombinací unijních a vnitrostátních pramenů. Poměrně významným rysem unijní úpravy je rovný přístup k dolním i horním komorám národních parlamentů. I díky němu nacházejí některé horní komory v kontrole

evropských záležitostí důležitou roli, kterou mohou vnitrostátně plnit. Přehled vnitrostátních organizačních předpisů, informačních práv parlamentů vůči vládám a kontrolních mechanismů ukazuje, že téměř ve všech členských státech jsou k dispozici právní nástroje umožňující parlamentu projednávat evropské záležitosti a kontrolovat činnost vlády. Evropská problematika obecně klade zvýšené nároky na selekci a zpracování informací, s čímž pomáhá parlamentní administrativa. Různé organizační modely projednávání evropských záležitostí vesměs upozadují roli plén, což příliš neprospívá veřejné artikulaci zájmů reprezentovaných parlamenty.

Řádný postup pro přijímání změn smluv byl v této práci spíše okrajovým tématem, neboť jde o problematiku přenosu pravomocí a vnitrostátního procesu přijímání mezinárodních smluv. Novým impulsem je instituce konventu, která může být prospěšná, bude-li působení zástupců členských států (nejen na parlamentní, ale i na vládní úrovni) věcně vycházet z informované vnitrostátní parlamentní debaty, bude parlamentně kontrolováno a zároveň bude mít jednání a usnášení konventu jasná a férová procesní pravidla. Problematická v zásadě není ani zjednodušená změna smluv. Velmi divergentní právní úpravu (a to již na unijní úrovni) lze vysledovat u nejrůznějších „evolutivních klauzulí“, které zavedla především Lisabonská smlouva. Ty na sebe strhávaly pozornost při ústavním přezkumu Lisabonské smlouvy a následné „lisabonské“ novelizaci vnitrostátních předpisů, což se promítlo do institutu předchozího souhlasu parlamentu s hlasováním zástupce vlády v Radě či Evropské radě, který některé státy zavedly. Teoreticky tak umožnily parlamentu dohlédnout na další „program integrace“ a kompenzovaly odchylky od běžného postupu pro změny smluv, což je plně v souladu s plněním legitimizační funkce parlamentů. Potřeba této kompenzace ale není pocítována ve všech státech. Praktický význam evolutivních klauzulí však dosud byl velmi omezený a vzhledem k výrazně evolutivnímu charakteru pravomocí EU tomu tak zřejmě bude i nadále.

Kontrola tvorby sekundárního práva zahrnuje kontrolu vlády v Radě, kontrolu dodržování zásady subsidiarity a politický dialog s Komisí. I tyto pravomoci mají především kompenzační charakter ve vztahu k omezení zákonodárné funkce.

Pokud jde o to první, existují různé varianty, jak může parlament ovlivňovat či spoluurčovat pozice členského státu zastávané v Radě vládou. Hlavní proměnnou je intenzita využívání těchto nástrojů v jednotlivých státech. Parlamentní kontrola a její reálný vliv na vlády i na přijatá rozhodnutí se ale velmi obtížně měří. Neznamená totiž vyjadřování odlišného stanoviska v co největším počtu otázek. Jejím důležitým účelem

je ale tlak na ospravedlňování přijímaných rozhodnutí, který vyžaduje publicitu kontrolních procesů. Nedomnívám se, že v této oblasti mohou změny unijní právní úpravy vyvolat zásadní posun. Bylo by možné například usnadnit vstup národních parlamentů do pozdějších fází legislativního procesu, avšak pro harmonizaci kontrolních pravomocí parlamentů vůči vládám žádné přesvědčivé důvody nejsou.

Větší prostor nacházím u právní úpravy kontroly subsidiarity, kde lze uvažovat o vhodnějším nastavení procesních parametrů. I zde ale nakonec záleží především na přístupu dotčených orgánů. Kontrola subsidiarity by měla být chápána jako strukturovaný dialog mezi národními parlamenty a Komisí, jako politický mechanismus umožňující ochranu politického sebeurčení členských států před nadměrnou centralizací. To vyžaduje širší výklad jejího rozsahu, který není sdílen orgány EU, ale ani některými národními parlamenty. Nezbytné je její propojení s kontrolou vlády v Radě, což ukazuje i rozmanitý osud návrhů, k nimž byl přijat větší počet odůvodněných stanovisek.

Politický dialog splnil roli stimulu kontrolní aktivity národních parlamentů, zejména vůči předlegislativním dokumentům Komise, jeho nynější potenciál je ale velmi omezený.

Účast národních parlamentů na transpozici a implementaci práva EU žádnou legitimizační úlohu neplní. V této oblasti tak lze nanejvýš hovořit o parlamentní kontrole řádného zabezpečení plnění povinností z práva EU vládou.

Meziparlamentní spolupráce ukazuje, proč je myšlenka plnění evropské kontrolní a legitimizační funkce národních parlamentů prostřednictvím delegací do kolektivních těles problematická. Zastávám názor, že tyto funkce musí plnit každý parlament za sebe a vůči svému lidu, jinak se vytrácí jejich podstata. Vytváření nových evropských parlamentů a konferencí tuto činnost nemůže vynahradit. Meziparlamentní konference nemohou být vnímány jako formy kontroly nebo dokonce legitimizace evropské veřejné moci, neboť k tomu postrádají reprezentativnost i veškeré mocenské prostředky.

Ostatní pravomoci a funkce národních parlamentů v kontextu evropských záležitostí (vnější činnost EU, relikty zvláštností bývalého třetího pilíře, kreační funkce) mají okrajový význam.

Zásadním tématem je ale především v posledních letech vývoj hospodářské a měnové unie, který ve stále větší míře dopadá na rozpočtovou pravomoc národních parlamentů a na zásadní politické pravomoci členských států v hospodářské politice.

Procesy vedoucí k oslabování pravomocí parlamentů v těchto oblastech utuženou koordinací a dohledem by neměly pomíjet, že demokratické rozhodování o hospodářské politice v členských státech je východiskem a nikoli překážkou. Úvahy o substituci národního rozhodování unijním (prostřednictvím Evropského parlamentu) nebo o legitimační roli meziparlamentní spolupráce je třeba odmítnout. Zároveň je třeba, aby parlamenty sledovaly tuto koordinaci, která probíhá zcela jinými formami než tvorba sekundárního práva.

Poslední kapitola se věnuje projednávání evropských záležitostí v Parlamentu ČR. Právní úprava zde nijak zvlášť nevybočuje ze skupiny zemí východního rozšíření. Rozdílná pojetí jednacích řádů vystihují odlišnou ústavní funkci obou komor, ale zároveň je nijak neomezují. Obrovský význam má parlamentní praxe, která v některých otázkách vyplňuje mezery právní úpravy a přichází s prakticky vhodnými řešeními, v jiných naopak nechává některé silné nástroje spát. Důležitým faktorem je existence a aktivita Senátu a neexistence jednobarevných většinových vlád, která stimuluje činnost Poslanecké sněmovny.

Resumé

Disertační práce „Vztah národních parlamentů a Evropské unie“ se zabývá otázkou, jak se vyvíjí funkce parlamentů v ústavních systémech, jaký dopad na ni má evropská integrace, jaké případné nové role parlamentům přináší a jak lze v rámci mechanismů unijního a vnitrostátního práva kompenzovat úbytek jejich pravomocí i skutečné moci. Východiskem této práce je zastupitelská demokracie jako dosud v praxi nepřekonaná koncepce legitimního výkonu veřejné moci.

První kapitola vymezuje pojem, pravomoci a funkce parlamentu a přináší některé další výchozí úvahy. Zabývá se i proměnami parlamentarismu v současné době.

Druhá kapitola shrnuje vývoj evropské integrace a jejích dopadů na národní parlamenty. Vysvětluje současný právní stav, který je podobně jako v jiných oblastech institucionálního práva EU výsledkem experimentu a evoluce. Evropská integrace přinesla omezení zákonodárné moci parlamentů přímo účinným evropským právem a její obsahové předurčování při transpozici směrnic. Rovněž oslabila kontrolní funkci národních parlamentů. Ty se ale zároveň postupně adaptovaly. V současnosti činnost parlamentů v záležitostech EU zahrnuje spolurozhodování o změnách primárního práva, kontrolu tvorby sekundárního práva a transpozici a implementaci práva EU. Tyto pravomoci mají především kompenzační charakter ve vztahu k omezení zákonodárné funkce.

Třetí kapitola se zamýšlí nad otázkou, jaká by měla být role národních parlamentů v EU. Klíčovou otázkou je s ohledem na vnitrostátní funkce parlamentů demokratická legitimita veřejné moci vykonávané Unií. Funkci národních parlamentů v kontextu evropské integrace spatřuje tato práce právě v kontrole a legitimizaci veřejné moci vykonávané Unií, což zahrnuje i ochranu politického sebeurčení v členských státech. Působení národních parlamentů na evropské úrovni má ale zároveň určité právní a politické limity.

Čtvrtá kapitola mapuje a hodnotí unijní a vnitrostátní právní úpravu působení národních parlamentů v evropských záležitostech, a to z hlediska účelů a funkcí vymezených v kapitole třetí. Po přijetí Lisabonské smlouvy doznala tato právní úprava velkých změn, které ještě nejsou zcela zmapovány. Práce se dotýká i problému praktického využívání této právní úpravy. Zabývá se mimo jiné organizačním a procesním rámcem parlamentního projednávání evropských záležitostí, pravomocemi souvisejícími s formálními či materiálními změnami primárního práva a především pak

kontrolou tvorby sekundárního práva, která zahrnuje kontrolu vlády v Radě, kontrolu dodržování zásady subsidiarity a politický dialog s Komisí. První dvě formy kontroly jsou nejvýznamnější. Kontrola vlády je záležitostí vnitrostátní právní úpravy a především praxe. Změny právní úpravy samy o sobě důslednější plnění kontrolní funkce nezaručí. Kontrola subsidiarity by měla být chápána jako strukturovaný dialog mezi národními parlamenty a Komisí, jako politický mechanismus chránící prostor politického rozhodování v členských státech. Zde však záleží na přístupu nejen národních parlamentů, ale i orgánů EU, především Komise, a nezbytné je propojení kontroly subsidiarity s kontrolou vlády v Radě.

Pátá kapitola je exkursem do aktuální problematiky hospodářské a měnové unie, která ve stále větší míře dopadá na rozpočtovou pravomoc národních parlamentů a na zásadní politické pravomoci členských států v hospodářské politice.

Šestá kapitola je pak věnována právní úpravě a praxi v Parlamentu ČR v kontextu poznatků z předchozích kapitol. Právní úprava zde nijak zvlášť nevybočuje ze skupiny zemí východního rozšíření. Rozdílná pojetí jednacích řádů vystihují odlišnou ústavní funkci obou komor, ale zároveň je nijak neomezují. Obrovský význam má parlamentní praxe, která v některých otázkách vyplňuje mezery právní úpravy a přichází s prakticky vhodnými řešeními, v jiných naopak nechává některé silné nástroje spát. Důležitým faktorem je existence a aktivita Senátu a neexistence jednobarevných většinových vlád, která stimuluje činnost Poslanecké sněmovny.

Summary

Dissertation thesis “Relationship between National Parliaments and the European Union” deals with the following questions: What is the development of the function of national parliaments in constitutional systems? What is the impact of the European integration on this development? What kind of new roles does it bring to the national parliaments and how can the decrease of national parliaments’ legal and factual powers be compensated by the EU-law and national-law-based mechanisms? The point of departure of the thesis is the notion of representative democracy as a still unsurpassed concept of a legitimate exercise of public authority.

The first chapter defines the notion, powers and functions of a parliament. It also deals with the recent transformations of parliamentarism.

The second chapter summarises the development of European integration and its impacts on the national parliaments. It explains the current legal situation, which is – same as in other areas of EU institutional law – a product of experiment and evolution. European integration brought about a limitation of the legislative power of parliaments by the directly applicable EU law and a material determination of said power during the transposition of directives. It has also weakened the controlling function of national parliaments, despite their continuous adaptation to the new circumstances. The activities of national parliaments in EU affairs include co-decision on amendments of primary law, control of secondary legislation and the transposition and implementation of EU law. All these functions are of a compensatory character in relation to the limitation of the legislative power.

The third chapter delves into the question, what the role of national parliaments should be in the EU. The key concept here is the democratic legitimacy of the public authority exercised by the Union. This thesis sees the national parliaments' function in the context of European integration in the control and legitimisation of Union's power, which includes the protection of political self-determination in the member states. At the same time, the national parliaments' activity in EU affairs has some legal and political limits.

The fourth chapter charts and evaluates the EU and national legal regulation of national parliaments involvement in EU affairs from the viewpoint of the aims and functions defined in the third chapter. This legal regulation has gone through many changes after the Lisbon Treaty, some of which have not yet been recorded in full. The thesis also touches upon the problem of practical use of the legal powers. It deals, among other, with the organizational and procedural framework of parliamentary scrutiny of EU affairs, powers related to formal or material modifications of primary law and especially the control of secondary law-making, which includes the scrutiny of the government's actions in the Council, the scrutiny of the principle of subsidiarity and the political dialogue with the Commission. The first two forms of control are the most important. The scrutiny of the government in Council is a matter of national laws and especially practice. Changes of legal regulation alone cannot secure a more consistent performance of national parliaments. The subsidiarity scrutiny should be understood as a structured dialogue between the national parliaments and the Commission, as a political instrument allowing the protection of a sphere of political decision-making in the member states. This is however dependent not only on the approach of the national

parliaments, but also on that of EU institutions, namely the Commission. An interconnection of the subsidiarity scrutiny with the scrutiny of the government in Council is also necessary.

The fifth chapter is an excursion in the topical issue of economic and monetary union, which is increasingly impacting on the budgetary power of national parliaments as well as the fundamental political power of the member states in economic policy.

The sixth chapter is dedicated to the legal regulation and practice in the Parliament of the Czech Republic. Czech legal regulation does not deviate from what is common in the countries of the Eastern enlargement. Different approaches of the rules of procedure of both chambers capture their different constitutional function, but they do not limit them. The parliamentary practice is of great importance. In some areas it fills the gaps in the legal regulation and offers practical solutions, while in others it “leaves asleep” certain powerful instruments. The existence and activity of the Senate is an important factor as well as the multi-party coalition governments, both of which is stimulating for the performance of the Chamber of Deputies.

Anotace

Disertační práce „Vztah národních parlamentů a Evropské unie“ zkoumá dopady evropské integrace na národní parlamenty – omezení jejich funkcí a pravomocí, opatření ke kompenzaci tohoto omezení ve vnitrostátním i unijním právu a nové role národních parlamentů v kontextu evropské integrace. Východiskem práce je zastupitelská demokracie jako dosud v praxi nepřekonaná koncepce legitimního výkonu veřejné moci. V záležitostech Evropské unie plní národní parlamenty především kontrolní a legitimizační funkci. K tomu mají rozličné právní nástroje. Naplňování těchto funkcí je limitováno politickými i právními faktory, které plynou z povahy parlamentů jako politických neodborných těles a z jejich role ve vnitrostátních ústavních systémech. Zvláště se práce zabývá rolí parlamentů v proměňující se hospodářské a měnové unii. Obecné poznatky jsou následně konfrontovány s právní úpravou a praxí v Parlamentu ČR.

Abstract

Dissertation thesis “Relationship between National Parliaments and the European Union” examines the impacts of the European integration on the national parliaments – the limitation of their functions and powers, measures undertaken to compensate these limitation in both the EU and the national law and the new roles of national parliaments in the context of European integration. The point of departure of the thesis is the notion of representative democracy as a still unsurpassed concept of a legitimate exercise of public authority. National parliaments mainly fulfil the controlling and legitimising function in the EU affairs. To this end, they have various legal instruments at their disposal. The fulfilment of these functions is limited by political and legal factors stemming from the nature of parliaments as political, not professional bodies and from their role in the national constitutional systems. Special attention is paid to the role of national parliaments in the evolving economic and monetary union. The general findings are confronted with the legal regulation and practice in the Parliament of the Czech Republic.

Seznam zkratek

COSAC	Konference orgánů specializovaných na evropské záležitosti
PSP	Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený k Lisabonské smlouvě
PVP	Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojený k Lisabonské smlouvě
PVP-A	Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojený k Amsterdamské smlouvě
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

Tento seznam nezahrnuje zkratky zavedené pro právní předpisy členských států (viz Seznam literatury) a zkratky používané jen v krátkých úsecích textu, které jsou vysvětleny tam.

Seznam literatury

1. Primární zdroje

Právní akty EU

Smlouva o Evropské unii. Smlouva o fungování Evropské unie. Konsolidované znění publikované v Úředním věstníku C 326, 26. 10. 2012, s. 1-390.

Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách připojený k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom.

Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik

Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku

Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy

Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

Rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU, ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006,

Právní akty členských států a jiné prameny jejich právní úpravy

Belgie

BE-Ú. Ústava Belgického království. http://www.const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf

BE-ZZ. Zvláštní zákon z 15. 8. 1980 o institucionální reformě.

BE-JŘ1. Jednací řád belgické Poslanecké sněmovny.

http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf

Bulharsko

BG-Ú. Bulharská ústava z 13. 7. 1991. <http://www.parliament.bg/en/const>

BG-JŘ. Jednací řád bulharského Národního shromáždění z 18. 6. 2013.

<http://parliament.am/library/kanonakarger/BULGARIA.pdf>

Česká republika

Ústava. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

JŘPS. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

JŘS. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

SNDEU. Směrnice vlády o postupu při nakládání s dokumenty Rady a jinými dokumenty Evropské unie, projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a

přípravě českého jazykového znění právních aktů (směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie) přijatá jako příloha k usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 665. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9MV9TFC2>

Dánsko

DK-ZP. Zákon o přistoupení Dánska k EHS z roku 1972.

DK-RLS. Ratifikační zákon k Lisabonské smlouvě z roku 2008.

DK-JŘ. Jednací řád dánského Parlamentu z roku 2013.

<http://www.thedanishparliament.dk/Publications/Standing%20Orders%20of%20the%20Folketing.aspx>

Parlament DK, 2008. *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary.* Folketing, 2008 [2014-07-07]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/dkfol.do>> Dokument shrnuje obsah zpráv Výboru pro evropské záležitosti Parlamentu Dánského království z 29. 3. 1973, 14. 6. 1974, 28. 5. 1976, 24. 6. 1983, 16. 7. 1993, 20. 5. 1994, 27. 9. 1996, 14. 3. 1997, 19. 2. 1999, 10. 5. 2001, 10. 12. 2004 a 23. 6. 2006.

Parlament DK, 2013. *Report issued by the European Affairs Committee and the Finance Committee on 21 June 2013. Report No. 5 (Folketinget, 2012-13) on Consideration of the European Semester by the Danish Parliament.* Folketing, 2013 [2014-07-07]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/dkfol.do>>

Estonsko

EE-JŘ. Jednací řád estonského Parlamentu (RT I 2007, 44, 316).

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528012015007/consolide>

Finsko

FI-Ú. Finská ústava č. 731/1999. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

FI-JŘ. Jednací řád finského Parlamentu č. 40/2000.

<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=bg16314093203955&cmd=download>

FI-JŘVV. Jednací řád Velkého výboru z 4. 7. 2014.

http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx/~public/SuV_ty%F6j%E4rjestys_englanniksi?folderId=%7Epublic&cmd=download

Francie

FR-Ú. Francouzská ústava z 4. 10. 1958. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

FR-JŘ1. Jednací řád francouzského Národního shromáždění. <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

FR-JŘ2. Jednací řád francouzského Senátu.

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/Standing_orders_of_the_Senate.pdf

Irsko

IE-Ú. Irská ústava z roku 1937. <http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/>

IE-ZES. Zákon o Evropských společenstvích z roku 1972.

http://www.lawreform.ie/_fileupload/RevisedActs/WithAnnotations/EN_ACT_1972_0027.PDF

IE-ZPEU. Zákon o projednávání záležitostí EU z roku 2002.

<http://www.irishstatutebook.ie/2002/en/act/pub/0025/index.html>

IE-ZEU. Zákon o EU z roku 2009. <http://www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0033/index.html>

Itálie

IT-Ú. Ústava Italské republiky.

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

IT-ZEU. Zákon o účasti Itálie na tvorbě a implementaci práva a politik EU (č. 234/2012).

IT-JŘ1. Jednací řád italské Poslanecké sněmovny.

http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf

IT-JŘ2. Jednací řád italského Senátu. <http://www.senato.it/3807>

Chorvatsko

HR-Ú. Chorvatská ústava (NN 56/90). <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=714>
HR-EUZ. Zákon o spolupráci chorvatského Parlamentu a vlády v evropských záležitostech.
<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=714>
HR-JŘ. Jednací řád chorvatského Parlamentu (NN 81/2013). <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=714>

Litva

LT-ÚZEU. Ústavní zákon o členství Litevské republiky v EU z 13. 7. 2004.
http://www.lrs.lt/upl_files/Lietuvos_pirmininkavimas_ES/dokumentai/CONSTITUTIONAL_ACT.pdf
LT-JŘ. Jednací řád litevského Parlamentu (I-399/1994)
http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=492370

Lotyšsko

LV-JŘ. Jednací řád lotyšského Parlamentu. <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>
LV-VN. Vládní nařízení o tvorbě národních pozic Lotyšské republiky v záležitostech EU (č. 96/2009).
http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/MK_Noteikumi/Cab_Reg_No_96_-_Proceduresx_by_which_the_National_Position_of_the_Republic_of_Latvia_shall_be_Developed.doc

Lucembursko

LU-JŘ. Jednací řád lucemburské Poslanecké sněmovny.

Maďarsko

HU-Ú. Maďarská ústava z 25. 4. 2011. <http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/8204FB28-BF22-481A-9426-D2761D10EC7C/0/FUNDAMENTALLAWOFHUNGARYmostrecentversion01102013.pdf>
HU-JŘ => HU-ZNS. Zákon o Národním shromáždění (XXXVI/2012).
<http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395>
HU-JŘV => HU-JŘ. Usnesení Národního shromáždění č. 46/1994 o některých záležitostech jednacího řádu.

Malta

MT-ZEU. Zákon o EU (V/2003).
<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8926&l=1>
MT-JŘ. Jednací řád maltské Poslanecké sněmovny. <http://www.parlament.mt/standing-orders?l=1>

Německo

DE-Ú. Německý základní zákon z 23. 5. 1949. <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
DE-ZOI. Zákon o převzetí odpovědnosti za integraci v záležitostech EU Spolkovým sněmem a Spolkovou radou z 22. 9. 2009. <http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html>
DE-ZSSZ. Zákon o spolupráci spolku a zemí v záležitostech EU z 12. 3. 1993. <http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html>
DE-ZSVSS. Zákon o spolupráci spolkové vlády a Spolkového sněmu v záležitostech EU z 4. 7. 2013. http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html
DE-JŘ1. Jednací řád Spolkového sněmu z 2. 7. 1980. http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/BJNR012380980.html
DE-JŘ2. Jednací řád Spolkové rady z 1. 7. 1966. http://www.gesetze-im-internet.de/brgo_1966/BJNR104370966.html
DE-ZESM. Zákon o finanční účasti na Evropském stabilizačním mechanismu z 13. 9. 2012. <http://www.gesetze-im-internet.de/esmfing/BJNR191800012.html>

Nizozemsko

NL-ZLS. Zákon o ratifikaci Lisabonské smlouvy (2008).

Polsko

PL-ZEU. Zákon o spolupráci Rady ministrů se Sejmem a Senátem v záležitostech EU (č. 213/2010).
http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/dokumenty/polskie_akty_prawne/ACT_on_cooperation.pdf

PL-JŘ1. Jednací řád polského Sejmu.

http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361

PL-JŘ2. Jednací řád polského Senátu. <http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>

Portugalsko

PT-Ú. Ústava Portugalské republiky z roku 1976.

http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

PT-

PT-ZSREU. Zákon o projednávání záležitostí EU Shromážděním republiky (č. 43/2006).

http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Law21_2012EN.pdf

Rakousko

AT-Ú. Rakouská ústava z 1. 10. 1920.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

AT-ZEU. Rakouský zákon o informacích v záležitostech EU z roku 2011.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007573>

AT-JŘ1. Jednací řád rakouské Národní rady z roku 1975.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000576>

AT-JŘ2. Jednací řád rakouské Spolkové rady z roku 2011.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000976>

Rumunsko

RO-Ú. Rumunská ústava. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>

RO-ZEU. Zákon o spolupráci mezi Parlamentem a vládou v evropských záležitostech (č. 373/2013).

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54314a33a014371a9d30b5baf.do>

RO-U1. Rozhodnutí rumunské Poslanecké sněmovny o postupu projednávání návrhů právních aktů EU

http://www.cdep.ro/pdfs/HC_11_2011.pdf

Řecko

EL-Ú. Řecká ústava z roku 1975. www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/

EL-JŘ. Jednací řád řeckého Parlamentu. <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>

Slovensko

SK-Ú. Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb.). https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_20150115.pdf

SK-ÚZEU. Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z., o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_zalezitosti-eu.pdf

SK-JŘ. Zákon č. 350/1996 Z. z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.pdf

SK-ZESM. Zákon č. 296/2012 Z. z., o Európskom mechanizme pre stabilitu a o doplnení niektorých zákonov. <http://www.zbierka.sk/sk/predpisy/296-2012-z-z.p-34851.pdf>

SK-ZAN. Zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky.

Slovinsko

SI-ZEU. Zákon o spolupráci mezi Státním shromážděním a vládou v záležitostech EU. <http://imss.dz-rs.si/imis/22c409026235aa98a901.pdf>

SI-JŘ1. Jednací řád slovinského Státního shromáždění. <http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText>

Spojené království

UK-ZEU. Zákon o EU z roku 2011. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents>

Cabinet Office UK, 2013. *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments.* Cabinet Office, 2013. Dostupné z <<http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/content/parliamentary-scrutiny-departments-1306.pdf>>

Španělsko

ES-ZSV. Zákon o smíšeném výboru pro záležitosti EU (8/1994).

Švédsko

SE-Ú. Švédská ústava. <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf>

SE-JŘ. Zákon o Parlamentu. <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-riksdag-act-2014.pdf>

Soudní rozhodnutí

Soudní dvůr Evropské unie

Opinion 1/78 [1978] ECR 2151.

138/79 *Roquette Frères* [1980] ECR 3333

139/79 *Maizena* [1980] ECR 3393

C-377/98 *Netherlands v. Parliament and Council* [2001] ECR I-7079

Rozsudek Soudního dvora C-438/05 *Viking* [2007] ECR I-10779.

Rozsudek Soudního dvora C-341/05 *Laval* [2007] ECR I-11767.

Rozsudek Soudního dvora EU C-370/12 *Pringle* [2012] ECR I-756.

Ústavní soud České republiky

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 *Lisabonská smlouva I*

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/09 ze dne 6. 10. 2009.

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 *Lisabonská smlouva II*

Spolkový ústavní soud (Německo)

Rozsudek sp. zn. 2 BvR 2134/92 z 12. 10. 1993, *Maastricht* (BVerfGE 89, 155).

Rozsudek sp. zn. 2 BvE 2/08 z 30. 6. 2009, *Lissabon* (BVerfGE 123, 267).

Rozsudek sp. zn. 2 BvR 987, 1485, 1099/10 ze 7. 9. 2011, *EFS* (BVerfGE 129, 124).

Rozsudek sp. zn. 2 BvE 8/11 z 28. 2. 2012, *Stabilisierungsmechanismusgesetz* (BVerfGE 130, 318).

Rozsudek sp. zn. 2 BvE 4/11 z 19. 6. 2012, *Unterrichtungspflicht* (BVerfGE 131, 152).

Rozhodnutí o předběžném opatření sp. zn. 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12, 2 BvE 6/12 z 12. 9. 2012, *Europäischer Stabilitätsmechanismus* (BVerfGE 132, 195).

Rozsudek sp. zn. 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12, 2 BvE 6/12 z 18. 3. 2014, *Europäischer Stabilitätsmechanismus*.

Ústavní rada (Francie)

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady sp. zn. 92-308 DC z 9. 4. 1992 *Maastricht I*.

Rozhodnutí francouzské Ústavní rady sp. zn. 2007-560 DC z 20. 12. 2007 *Lisabon*.

Ústavní tribunál (Polsko)

Rozhodnutí sp. zn. K 24/04 ze dne 12. 1. 2005.

Dokumenty národních parlamentů

Parlament DK, 2008. *Consideration of EU matters in the Folketing – a summary.* Folketing, 2008 [2014-07-07]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/dkfol.do>> Dokument shrnuje obsah zpráv Výboru pro evropské záležitosti Parlamentu Dánského království z 29. 3. 1973, 14. 6. 1974, 28. 5. 1976, 24. 6. 1983, 16. 7. 1993, 20. 5. 1994, 27. 9. 1996, 14. 3. 1997, 19. 2. 1999, 10. 5. 2001, 10. 12. 2004 a 23. 6. 2006.

Parlament DK, 2013. *Report issued by the European Affairs Committee and the Finance Committee on 21 June 2013. Report No. 5 (Folketinget, 2012-13) on Consideration of the European Semester by the*

Danish Parliament. Folketing, 2013 [2014-07-07]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/dkfol.do>>

Poslanecká sněmovna NL, 2013. *Democratic Legitimacy in the EU and the role of national parliaments. Work in progress*. The Hague: Tweede Kamer der Staten General, 2013.

Sejm PL, 2015. *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki unii europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2015.

Sněmovna lordů UK, 2013. *House of Lords. European Union Select Committee. The Role of National Parliaments in the European Union. Written Evidence*. 2013. Dostupné z <<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/nat-parl-evidence-volume.pdf>>

Sněmovna lordů UK, 2014. *House of Lords. European Union Committee 9th Report of Session 2013-14. The Role of National Parliaments in the European Union*. London: The Stationery Office Limited, 2014. Dostupné z <<http://www.parliament.uk/role-of-national-parliaments>>

Spolkový sněm DE, 2013. *Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon*. Berlin: Dt. Bundestag, 2013. Dostupné z <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714601.pdf>>

Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoj vlády [online]. Senát PČR: ©2015 [cit. 2015-04-25]. <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/dopady_usneseni>

Senát PČR: Výroční zprávy o evropské agendě v Senátu [online]. Senát PČR: ©2015 [cit. 2015-04-25]. <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/evropska_agenda?ke_dni=5.5.2015&O=10>

180. usnesení Senátu v 6. funkčním období z 9. 7. 2007.

13. usnesení Senátu v 10. funkčním období z 19. 11. 2014 k návrhu na zřízení výborů a komisí Senátu
32. usnesení Senátu v 10. funkčním období z 3. 12. 2014 přijaté v souvislosti s projednáváním vládního návrhu na vyslovení předchozího souhlasu s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu evropské nadace (FE), kterým se zavádí v oblasti práva Evropské unie jednotná nadnárodní právní forma nadace, jež bude existovat paralelně vedle národních nadací (senátní tisk č. 385)

8. usnesení Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR z 9. 12. 2014 k rozdělení odpovědnosti za konkrétní odborné oblasti práva EU jednotlivým členům výboru

Dokumenty meziparlamentních konferencí a meziparlamentních databází

Vše dostupné z <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>, není-li uvedeno jinak.

COSAC, 2012. *Contribution of the XLVII COSAC / Conclusions of the XLVII COSAC*, Copenhagen, 22-24 April 2012 [2014-11-20]. Dostupné z <http://www.cosac.eu/denmark2012/plenary-meeting-of-the-xlvii-cosac-22-24-april-2012/h2-Contribution_and_conclusion.pdf>

COSAC Secretariat, 2011. *Fifteenth Bi-annual Report. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLV COSAC. 29-31 May 2011, Budapest*, 2011.

COSAC Secretariat, 2012a. *Seventeenth Bi-annual Report. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLVII COSAC. 22-24 April 2012, Copenhagen*, 2012.

COSAC Secretariat, 2012b. *Eighteenth Bi-annual Report. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLVIII COSAC. 14-16 October 2012, Nicosia*, 2012.

COSAC Secretariat, 2013a. *Nineteenth Bi-annual Report. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLIX COSAC. 23-25 June 2013, Dublin*, 2013.

COSAC Secretariat, 2013b. *Twentieth Bi-annual Report. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: L COSAC. 27-29 October 2013, Vilnius*, 2013.

COSAC Secretariat, 2014a. *COSAC: Historical Development*. 2014 [2014-10-25], s. 4-6. Dostupné z <<http://www.cosac.eu/documents/>>

COSAC Secretariat, 2014b. *Twenty-second Bi-annual Report. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: LII COSAC. 30 November – 2 December 2014, Rome*, 2014.

COSAC Working Group, 2002. *COSAC Working Group 17.-18. 11. 2002. Code of conduct for relations between governments and Parliaments on Community issues (instructive minimum standards)*. Dostupné z: <<http://www.cosac.eu/xxvii-denmark-2002/cosac-working-group-17-18-november-2002/Code%20of%20conduct%20for%20relations%20between%20governments%20and%20Parliaments%20on%20Community%20issues%20instructive%20minimum%20standards.pdf>>

ECPRD, 2002. *European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Policies. An Overview*. Brussels: ECPRD, 2002.

EU Speakers Conference, 2004. *Guidelines. Interparliamentary Cooperation in the European Union. Adopted by Conference of Speakers of European Union Parliaments, The Hague, 2-3 July 2004* [2014-

11-20]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5319ee5f60131ae2a3b3e0443.do>>

EU Speakers Conference, 2008. *Guidelines for Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union Adopted by Conference of Speakers of European Union Parliaments, Lisboa, 19-21 June 2008* [2014-11-20]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54b222e18014b53e6a34d399b.do>>

EU Speakers Conference, 2010. *The Stockholm Guidelines for the Conference of Speakers of EU Adopted at the EU Speakers' Conference in Stockholm on 15 May 2010* [2014-11-20]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54b222e18014b505220e5365f.do>>

IPEX, 2014. *The History of the EU Speakers Conference* [2014-11-20]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>>

Final Declaration of the Conference of Parliaments of the European Community of 30 November 1990.

Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments. *COSAC* [online]. [2013-05-05] Dostupné z <<http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/>>

Dokumenty Evropského parlamentu

Evropský parlament, 1988. Usnesení Evropského parlamentu o demokratickém deficitu v Evropském společenství ze dne 1988 OJ C 187/229 z 18. 7. 1988

European Parliament, 2007. *Comparative Study on the Transposition of EC Law in the Member States. Internal Study in Co-operation with the ECPRD.* PE 378.294, Brussels: European Parliament, 2007.

Evropský parlament, 2009. Rozvoj vztahů mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy. OJ C 212E, 5. 8. 2010, s. 94-99.

European Parliament, 2013. *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits. Study.* PE 474.392. Brussels: European Parliament, 2013.

European Parliamentary Week. *European Parliament* [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/conferences/european-parliamentary-week.html>>

Návrh nařízení Evropského parlamentu o podrobných pravidlech pro výkon vyšetřovacího práva Evropského parlamentu, a o zrušení rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady a Komise 95/167/ES, Euratom, ESUO, dokument z 16. 4. 2014, složka 2009/2212(INL)

Dokumenty Rady a Evropské rady

Závěry předsednictví bruselské Evropské rady z 15. a 16. června 2006 Dokument Rady 10633/1/06.

Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions. Dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm>

Laeken Declaration – The Future of the European Union, The Laeken European Council, 14-15 December 2001.

Dokumenty Evropské komise

Zprávy, sdělení, bílé knihy, zelené knihy

European Commission: European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final (2001/C 287/01).

Sdělení Komise Evropské radě Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu. KOM(2006) 211 z 10. 5. 2006

Sdělení Komise Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU COM(2010) 367 z 30. 6. 2010

Sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse, COM(2012) 777 z 28. 11. 2012

Sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse. COM(2012) 777 final/2 z 30. 11. 2012

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Směrem k prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unii. Koordinace ex ante týkající se plánů zásadních reforem hospodářské politiky, COM(2013) 166 z 20. 3. 2013

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Směrem k prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unii. Zavedení nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost, COM(2013) 165 z 20. 3. 2013.

Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2012 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty, COM(2013) 565 z 30. 7. 2013

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2. COM(2013) 851 z 27. 11. 2013

Návrhy právních aktů

Návrh nařízení Rady o statutu Evropské nadace (FE), COM(2012) 35 z 8. 2. 2012

Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. COM(2012) 130 z 21. 3. 2012.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám, COM(2012) 617 z 24. 10. 2012

Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. COM(2013) 534 final ze 17. 7. 2013

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust). COM(2013) 535 final ze 17. 7. 2013

Návrh rozhodnutí Rady o trojstranné sociální vrcholné schůzce pro růst a zaměstnanost, COM(2013) 740 z 31. 10. 2013

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí, COM(2013) 884 z 13. 12. 2013

Jiné

European Commission Impact Assessment Guidelines, 15. 1. 2009, SEC(2009) 92 [2014-11-20].

Dostupné z <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>

Praktická opatření pro činnost mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity podle Protokolu č. 2 Lisabonské smlouvy. Příloha dopisu předsedy Komise J. M. Barrosa a místopředsedkyně Komise M. Wallströmové předsedům národních parlamentů z 1. 12. 2009. [2014-11-20]. Dostupné z

<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/docs/letter_en.pdf>

Subsidiarity and proportionality - Annual reports on Better lawmaking. *European Commission* [online]. [2015-01-05] Dostupné z

<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/subsidiarity_reports_en.htm>

The Political Dialogue. *European Commission* [online]. [2015-01-05] Dostupné z

<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/political_dialogue_en.htm>

Meziinstitucionální dokumenty EU

Společné prohlášení ze dne 13. června 2008 o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (článek 251 Smlouvy o ES). <www.europarl.europa.eu/code/information/guide_cs.pdf>

Dokumenty Konventu o budoucnosti Evropy

Final Report of Working Group IV on the role of national parliaments. CONV 353/02 z 22. 10. 2002.

Conclusions of Working Group I on the principle of subsidiarity. CONV 286/02 z 23. 9. 2002.

Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council. CONV 853/03 z 18. 7. 2003.

Draft Constitution, Volume I – Revised text of Part One. CONV 724/1/03 REV 1 z 28. 5. 2003.

Vše dostupné na <http://european-convention.europa.eu>

Internetové stránky

Constitutional Change through Euro Crisis Law. A Multi-level Legal Analysis. EUI, 2015 [2015-03-15]. <<http://eurocrisislaw.eui.eu/topic/tfeu/>>

European Convention [2014-01-11] Dostupné z <<http://european-convention.europa.eu/>>

PARLINE database on national parliaments. Interparliamentary Union, 2015 [2015-03-15].

<<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

IPEX. The platform for EU Interparliamentary Exchange Commission [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://www.ipex.eu/>>

OPAL – Observatory of Parliaments after Lisbon [online]. [2015-01-05]. <<http://www.opal-europe.org/>>

The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Commission [online]. [2015-01-05]. Dostupné z <<http://ecprd.secure.europarl.europa.eu>> Z této databáze zejm. odpovědi jednotlivých parlamentních komor na požadavky č. 2008, 2464 a 2555.

Ostatní primární zdroje

Cabinet Office UK, 2013. *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments.* Cabinet Office, 2013. Dostupné z <<http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/content/parliamentary-scrutiny-departments-1306.pdf>>

Quadragesimo anno, 1931. *Quadragesimo anno. Encyklika Pia XI. o uspořádání společnosti, obnově společenského řádu a jeho zdokonalení podle zásad evangelia ke 40. výročí vydání Rerum novarum z 15. května 1931.* Praha: Zvon, 1996. Dostupné

z <http://www.kebrle.cz/katdocs/soc_enc/QuadragesimoAnno.htm>

Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů – země. *Úřad pro publikace* [online]. [2015-01-05]

<<http://publications.europa.eu/code/cs/cs-370100.htm>>

2. Sekundární zdroje

Abels, 2013. ABELS, Gabriele. Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen? In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union.* Baden Baden: Nomos, 2013.

Abels, Eppler, 2011. ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret. Auf dem Weg zum „Mehrebenenparlamentarismus“? In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU.* Baden Baden: Nomos, 2011.

Alonso de León, 2012. ALONSO DE LEÓN, Sergio. Regions and Subsidiarity in the European Union: A Look at the Role of the Spanish and other Regional Parliaments in the Monitoring of Compliance with the Principle of Subsidiarity. *European Public Law*, roč. 18, č. 2, 2012, s. 305-322.

Andersen, Burns, 1996. ANDERSEN, Svein S., BURNS, Tom. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. In: ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. (ed.). *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, 1996.

Andersen, Eliassen, 1996. ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. EU-Lobbying: Between Representativity and Effectiveness. In: ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. (ed.). *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, 1996.

Antoš, 2008. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice.* Praha: Linde, 2008.

Armstrong, 2013. ARMSTRONG, Kenneth A. The new governance of EU fiscal discipline. *European Law Review*, roč. 38, č. 5, 2013.

Arter, 1995. ARTER, David. The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of an 'Authorising Assembly'. In: NORTON, Philip (ed.). *National Parliaments and the European Union.* London: Frank Cass, 1995.

Ashiagbor, 2013. ASHIAGBOR, Diamond. Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration. *European Law Journal*, roč. 19, č. 3, 2013.

Auel, 2007. AUDEL, Katrin. Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. *European Law Journal*, roč. 13, č. 4, 2007.

Auel, 2011. AUDEL, Katrin. Europäisierung der parlamentarischen Demokratie – theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU.* Baden Baden: Nomos, 2011.

Auel, Benz, 2005. AUDEL, Katrin, BENZ, Artur. The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. *The Journal of Legislative Studies*, roč. 11, č. 3-4, 2005.

Auel, Höing, 2015. AUDEL, Katrin, HÖING, Oliver. National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times? *West European Politics*, roč. 38, č. 2, 2015.

Auel, Christiansen, 2015. AUDEL, Katrin, CHRISTIANSEN, Thomas. After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*, roč. 38, č. 2, 2015.

- Auel, Raunio, 2012.** AUDEL, Katrin, RAUNIO, Tapio. Introduction: National Parliaments, Electorates and EU Affairs. In: AUDEL, Katrin, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2012.
- Auel, Rozenberg, Tacea, 2015.** AUDEL, Katrin, ROZENBERG, Olivier, TACEA, Angela. To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments. *West European Politics*, roč. 38, č. 2, 2015.
- Auel, Rozenberg, Thomas, 2012.** AUDEL, Katrin, ROZENBERG, Olivier, THOMAS, Anja. Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains. *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 10 [cit. 2013-06-14]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Avbelj, 2011.** AVBELJ, Matej. Theory of European Union. *European Law Review*, roč. 36, č. 6, 2011
- Bagehot, 1894.** BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. 7. vyd. London: Kegan, Paul, Trench, Trübner & Co. Ltd., 1894 [2013-11-28]. Dostupné z: <[http://en.wikisource.org/wiki/The_English_Constitution_\(1894\)](http://en.wikisource.org/wiki/The_English_Constitution_(1894))>.
- Baranger, 2007.** BARANGER, Denis. Parliamentary Law and Parliamentary Government in Britain. In: ZIEGLER, Katja S., BARANGER, Denis, BRADLEY, Anthony W. (eds.) *Constitutionalism and the Role of Parliaments*. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007.
- Baratta, 2013.** BARATTA, Roberto. Legal Issues of the 'Fiscal Compact'. Searching for a Mature Democratic Governance of the Euro. In: DE WITTE, Bruno, HÉRITIER, Adrienne, TRECHSEL, Alexander H. (eds.). *The Euro Crisis and the State of European Democracy. Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference*. European University Institute, 2013.
- Barber, 2005a.** BARBER, Nicholas W. The Limited Modesty of Subsidiarity. *European Law Journal*, roč. 11, č. 3, 2005, s. 308-325.
- Barber, 2005b.** BARBER, Nicholas W. Subsidiarity in the Draft Constitution. *European Public Law*, roč. 11, č. 2, 2005, s. 197-205.
- Barón Crespo, 2012.** BARÓN CRESPO, Enrique. Parliamentary democracy and the Treaty of Lisbon. *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 1 [cit. 2013-06-14]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Barrett, 2008.** BARRETT, Gavin. "The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. *European Law Review*, roč. 33, č. 1, 2008.
- Barrett, 2010.** BARRETT, Gavin. *Reviewing the Role of the Oireachtas in European Affairs*. Dublin: The Institute of International and European Affairs, 2010. Dostupné na: <http://www.iica.com/publications/reviewing-the-role-of-the-oireachtas-in-european-affairs>.
- Bartovic, 2010.** BARTOVIC, Vladimír. Národná rada Slovenskej republiky v agende Európskej únie: Obor v teórii, trpaslík v praxi. In: KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010.
- Baxa, 1924.** BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism. Díl I. Parlament; jeho vývoj, složení a funkce*. Praha: Jan Košatka, 1924.
- Beetham, Lord, 1998.** BEETHAM, David, LORD, Christopher. *Legitimacy and the EU*. London/New York: Longman, 1998.
- Běhan, 2002.** BĚHAN, Petr. Princip subsidiarity a proporcionalita v tvorbě komunitárního práva. *Právník*, č. 2, 2002.
- Bellamy, Castiglione, 2013.** BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario. Three models of democracy, political community and representation in the EU. *Journal of European Public Policy*, roč. 20, č. 2, 2013.
- Bellamy, Kröger, 2011.** BELLAMY, Richard, KRÖGER, Sandra. Europe Hits Home – The domestic deficits of representative democracy in EU affairs. *UCL European Institute Working Paper 2/2011*.
- Bellamy, Kröger, 2014.** BELLAMY, Richard, KRÖGER, Sandra. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance. *Parliamentary Affairs*, roč. 67, č. 2, 2014.
- Belling, Malíř, Pítrová, 2010.** BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
- Belling, 2009.** BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: IIPS, 2009.
- Belling, 2012.** BELLING, Vojtěch. Unitární vs. kooperativní model vládnutí v EU? *Současná Evropa*, č. 2, 2012.
- Benz, 2007.** BENZ, Arthur. Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? *European Law Journal*, roč. 13, č. 4, 2007, s. 505-522.

- Benz, 2009.** BENZ, Arthur. Amendment Procedure and the Future Importance of the Convention. In: PERNICE, Ingolf, TANCHEV, Evgeni (eds.). *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?* Baden Baden: Nomos, 2009.
- Bergmann, 2000.** BERGMANN, Torbjörn. The European Union as the next step of delegation and accountability. *European Journal of Political Research*, roč. 37, č. 3, 2000.
- Bermann, 1994.** BERMANN, George A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States. *Columbia Law Review*. 1994, s. 332-456.
- Bertoncini, 2013.** BERTONCINI, Yves. Eurozone and Democracy(ies): A Misleading Debate. *Notre Europe Policy Paper* 94, 19. 7. 2013.
- Besselink, van Mourik, 2012.** BESSELINK, Leonard F. M., VAN MOURIK, Brecht. The Parliamentary Legitimacy of the European Union: The Role of the States General within the European Union. *Utrecht Law Review*, roč. 8, č. 1, 2012, s. 37.
- Beukers, 2013.** BEUKERS, Thomas. The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration. *EUI Working Papers MWP* 2013/36.
- Bickenbach, 2013.** BICKENBACH, Christian. Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle. *Europarecht*, roč. 48, č. 5, 2013.
- Bickerton, 2012.** BICKERTON, Christopher J. *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Blondel, Sinnott, Svensson, 1998.** BLONDEL, Jean, SINNOTT, Richard, SVENSSON, Pelle. *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimacy*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- Blümel, Neuhold, 2007.** BLÜMEL, Barbara, NEUHOLD, Christine. The Parliament of Austria: A „Normative“ Tiger? In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Böckenförde, 1998.** BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Demokratische Willensbildung und Repräsentation. In: ISENSEE, Josef, KIRCHHOF, Paul. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II. Demokratische Willensbildung – die Staatsorgane des Bundes*. 2. vyd. Heidelberg: C. F. Müller, 1998.
- Bono, 2005.** BONO, Giovanna. National Parliaments and EU External Military Operations: Is there any Parliamentary Control? *European Security*, roč. 14, č. 2, 2005, s. 203-229.
- Borońska-Hryniewiecka, 2013.** BORONSKA-HRYNIEWIECKA, Barbara. Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the 'regional blindness'? *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series* [online]. 2013, č. 3 [cit. 2015-02-14]. <<http://sog.luiss.it/research/working-papers>>
- Bos, 2013.** BOS, Ellen. Positionsgewinne? Machtprozesse in den Transformationsstaaten Ost- und Mitteleuropas. In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Breda, 2006.** BREDI, Vito. A European Constitution in a Multinational Europe or a Multinational Constitution for Europe? *European Law Journal*, roč. 12, č. 3, 2006.
- Brok, Selmayr, 2008.** BROK, Elmar, SELMAYR, Martin. Der ‚Vertrag der Parlamente‘ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon. *Integration*, roč. 31, č. 3, 2008.
- Bruun, Bücker, Dorssemont, 2012.** BRUUN, Niklas, BÜCKER, Andreas, DORSSEMONT, Filip. Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma? *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, roč. 28, č. 3, 2012.
- Buche, 2013.** BUCHE, Jonas. Europäisierung parlamentarischer Kontrolle im Norden Europas: Dänemark, Finnland und Schweden im Vergleich. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Busch, 1990.** BUSCH, Eckhart. Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung. In: BUSCH, Eckhart, HANDSCHUH, Ekkehard, KRETSCHMER, Gerald, ZEH, Wolfgang. *Wegweiser Parlament*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1990.
- Buschmann, Daiber, 2007.** BUSCHMANN, Marco; DAIBER, Brigit. Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. *Die öffentliche Verwaltung*, roč. 2007, č. 13, s. 504–509.
- Buzogány, 2013.** BUZOGÁNY, Aron. Potemkin'sche Parlamente? Die Europagremien mittelosteuropäischer Staaten zwischen Schein und Sein. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.

- Calliess, 2002.** CALLIESS, Christian. Art. 5 EGV. In: CALLIES, Christian, RUFFERT, Matthias (eds.) *Kommentar zu EUV und EGV*. Neuwied/Kriftel: Luchterhand, 2002.
- Calliess, 2009a.** CALLIESS, Christian. Deutschland in der Europäischen Union – Kritische Überlegungen zum „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 53, 2009. Dostupné z <<http://portal-europarecht.de/epapers>>
- Calliess, 2009b.** CALLIESS, Christian. Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 56, 2009. Dostupné z <<http://portal-europarecht.de/epapers>>
- Calliess, 2010.** CALLIESS, Christian. *Schriftliche Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch des Unterausschusses Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips am 16. Juni 2010*. Dostupné z <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/ua_europarecht/anhoerungen/01_Subsidiaritaet/02_Stellungnahmen/Stellungnahme_Calliess.pdf>
- Capotorti, 1988.** CAPOTORTI, Francesco. Legal problems of directives, regulations and their implementation. In: SIEDENTOPF, Heinrich, ZILLER, Jacques (eds.) *Making European Policies Work*. Bruxelles/London: Bruylant/Sage, 1988.
- Carruba, 2001.** CARRUBA, Clifford J. The Electoral Connection in European Union Politics. *The Journal of Politics*, roč. 63, č. 1, 2001.
- Carter, 2001.** CARTER, Caitríona. The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control? In: MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang (eds.) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos, 2001.
- Carter, Scott, 1998.** CARTER, Caitríona, SCOTT, Andrew. Legitimacy and Governance Beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union. *European Law Journal*, roč. 4, č. 4, 1998.
- Cooper, 2006.** COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, roč. 44, č. 2, 2006, s. 281-304.
- Cooper, 2012.** COOPER, Ian. A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon. *West European Politics*, roč. 35, č. 3, 2012.
- Cooper, 2013.** COOPER, Ian. Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *Journal of European Integration*, roč. 35, č. 5, 2013.
- Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011.** CORBETT, Richard, JACOBS, Francis, SHACKLETON, Michael. *The European Parliament*. 8. vyd. London: John Harper Publishing, 2011.
- Craig, 2011.** CRAIG, Paul. The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality. *Common Market Law Review*, roč. 48, 2011, s. 1915-1944.
- Craig, 2012.** CRAIG, Paul. Subsidiarity, a Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies*, roč. 50, č. S1, 2012, s. 72-87.
- Crum, 2013.** CRUM, Ben. Saving the Euro at the Cost of Democracy? *Journal of Common Market Studies*, roč. 51, č. 4, 2013.
- Cuesta Lopez, 2010.** CUESTA LOPEZ, Víctor. The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy. *European Public Law*, roč. 16, č. 1, 2010.
- Cygan, 2007.** CYGAN, Adam. Scrutiny of EU legislation in the UK parliament: the first thirty years ... and beyond? In: O’BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.) *National Parliaments within the Enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Cygan, 2011.** CYGAN, Adam. The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments. *European Law Review*, roč. 36, č. 4, 2011.
- Cygan, 2012.** CYGAN, Adam. National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious. *ERA Forum*, roč. 12, č. 4, 2012.
- Dann, 2004.** DANN, Philipp. *Parlamente in Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union*. Berlin: Springer, 2004.
- Davies, 2006.** DAVIES, Gareth. Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time. *Common Market Law Review*, roč. 43, č. 1, 2006, s. 63–84.
- Dawson, de Witte, 2013.** DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. Constitutional Balance in the EU after the Euro-crisis. *Modern Law Review*, roč. 76, č. 5, 2013.
- Dehousse, 2003.** DEHOUSSE, Renaud. Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity. In: WEILER, Joseph H. H., WIND, Marlene. *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Dehousse, 2013.** DEHOUSSE, Renaud. Is the 'Community Method' Still Relevant? In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Delmartino, 2011.** DELMARTINO, Frank. Die sieben Parlamente in Belgien auf dem Weg zur Teilhabe an der Europapolitik: Ein Modell für parlamentarische Kooperation? In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Dettkke, 2010.** DETTKE, Stefan. *Voranschreitende Demokratisierung der Europäischen Union. Erfüllung des Demokratiegebotes aus Artikel 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union durch das Europäische Parlament im Mehrebenen-System der Europäischen Union?* Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010.
- De Wilde, 2012.** DE WILDE, Pieter. Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit. *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 6 [cit. 2013-06-14]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Dieringer, 2005.** DIERINGER, Jürgen. Nationale Parlamente im Integrationsprozess. In: DIERINGER, Jürgen, MAURER, Andreas, GYÖRI, Enikő (ed.). *Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich*. Dresden: Thelem, 2005.
- Dinan, 2012.** DINAN, Desmond. Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis. *Journal of Common Market Studies*, roč. 50, č. S2, 2012.
- Dittgen, 2011.** DITTGEN, Friederike. *Die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente nach Lisabon*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Douglas-Scott, 2007.** DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Law and Custom of a New Parliament. In: ZIEGLER, Katja S., BARANGER, Denis, BRADLEY, Anthony W. (eds.) *Constitutionalism and the Role of Parliaments*. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007.
- Druláková, 2010.** DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Evropské unii. Právní princip anebo užitečný symbol?* Praha: VŠE, 2010.
- Duina, Oliver, 2005.** DUINA, Francesco, OLIVER, Michael J. National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? *European Law Journal*, roč. 11, č. 2, 2005.
- Elgie, 2014.** ELGIE, Robert. Up-to-date list of semi-presidential countries with dates. *The semi-presidential one*. 7. 2. 2014 [2015-01-30] Dostupné z <<http://www.semipresidentialism.com/?p=1053>>
- Eppler, 2013.** EPPLER, Annegret. Zusammenarbeit von Parlamenten zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion? In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Estella, 2002.** ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Fabbrini, Granat, 2013.** FABBRINI, Federico; GRANAT, Katarzyna. "Yellow card, but no foul": The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, roč. 50, č. 1, 2013, s. 115–143.
- Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber, 2005.** FALKNER, Gerda, TREIB, Oliver, HARTLAPP, Miriam, LEIBER, Simone. *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Fasone, 2013.** FASONE, Cristina. Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism. *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series*. [online]. 2013, č. 4 [cit. 2015-02-14]. <<http://sog.luiss.it/research/working-papers>>
- Fasone, 2014a.** FASONE, Cristina. National Parliaments under „external“ fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis. *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series*. [online]. 2014, č. 19 [cit. 2015-02-14]. <<http://sog.luiss.it/research/working-papers>>
- Fasone, 2014b.** FASONE, Cristina. European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? *European Law Journal*, roč. 20, č. 2, 2014.
- Filip, Svatoň, Zimek, 2007.** FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2007.
- Fisahn, 2009.** FISAHN, Andreas. Europäische Union in der Legitimationskrise. *Kritische Justiz*, roč. 42, č. 2, 2009.
- Fischer, 2007.** FISCHER, Klemens H. Die Legitimation von supranationalen Organisationen. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, roč. 62, č. 3, 2007.
- Fischer-Lescano, 2014.** FISCHER-LESCANO, Andreas. Troika in der Austerität. Rechtsbindungen der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding. *Kritische Justiz*, roč. 47, č. 1, 2014.

- Fligstein, Polyakova, Sandholtz, 2012.** FLIGSTEIN, Neil, POLYAKOVA, Alina, SANDHOLTZ, Wayne. European Integration, Nationalism and European Identity. *Journal of Common Market Studies*, roč. 50, č. S1, 2012.
- Follesdal, Hix, 2006.** FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, roč. 44, č. 3, 2006.
- Fraga, 2009.** FRAGA, Ana. After the Convention: The future role of National Parliaments in the European Union (and the day after ... nothing will happen). *The Journal of Legislative Studies*, roč. 11, č. 3-4, 2009.
- Franzius, 2013.** FRANZIUS, Claudio. Demokratisierung der Europäischen Union. *Europarecht*, roč. 48, č. 6, 2013.
- Gamper, 2010.** GAMPER, Anna. *Staat und Verfassung*. 2. vyd. Wien: Facultas Universitätsverlag Wien, 2010.
- Gamper, 2011.** GAMPER, Anna. Zweite Kammern und ihre EuropaarbParlamenten imeit nach Lissabon. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Gárdos-Orosz, 2014.** GÁRDOS-OROSZ, Frusztina. The Constitutional and Statutory Framework of the Application of EU Law in Hungary. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Gattermann, Heffler, 2015.** GATTERMANN, Katjana, HEFFTLER, Claudia. Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System. *West European Politics*, roč. 38, č. 2, 2015.
- Gattermann, Högenauer, Huff, 2013.** GATTERMANN, Katjana, HÖGENAUER, Anna-Lena, HUFF, Ariella. National Parliaments After Lisbon: Towards Mainstreaming of EU Affairs? *OPAL Online Paper Series* [online]. 2013, č. 13 [cit. 2014-07-10]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Georgiev, 2006.** GEORGIEV, Jiří. Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU. In: KYSELA, Jan (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Georgiev, 2009a.** GEORGIEV, Jiří. Doslov. In: BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: IIPS, 2009.
- Georgiev, 2009b.** GEORGIEV, Jiří. Lisabonský nále z Karlsruhe: Spolkový ústavní soud určil podmínky a meze přenosu kompetencí na EU. In: KUST, Jan (ed.). *Evropská inspirace z Karlsruhe. Vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OEZ, 2009, s. 38-40.
- Georgiev, 2014.** GEORGIEV, Jiří. Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? *AUC Iuridica* č. 4/2013 (2014).
- Gerloch, 2005.** GERLOCH, Aleš. Má zákon budoucnost? Zákony a zákoníky v 21. století. In: GERLOCH, Aleš, MARŠÁLEK, Pavel (eds.). *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- Goldoni, 2012.** GOLDONI, Marco. Constitutional Pluralism and the Question of the European Common Good. *European Law Journal*, roč. 18, č. 3, 2012.
- Goldstein, 2001.** GOLDSTEIN, Leslie Friedman. *Constituting Federal Sovereignty. The European Union in Comparative Context*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Granat, 2013.** GRANAT, Katarzyna. Institutional Design of the Member States for the ex post Subsidiarity Scrutiny. *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series*. [online]. 2013, č. 5 [cit. 2015-02-14]. <<http://sog.luiss.it/research/working-papers>>
- Grimm, 1995.** GRIMM, Dieter. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, roč. 1, č. 3, 1995.
- Grinc, 2013.** GRINC, Jan. Byl by společný orgán podle čl. 10b odst. 3 Ústavy ČR vhodným modelem výkonu „evropských“ kompetencí komor Parlamentu? In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Grinc, 2014.** GRINC, Jan. Projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu po Lisabonské smlouvě: zhodnocení dosavadní praxe a podněty do budoucna. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Grinc, Ondřejková, 2014.** GRINC, Jan, ONDŘEJKOVÁ, Jana. The State and the European Union. In: KYSELA, Jan (ed.). *State as a Giant with Feet of Clay*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014.
- Große Hüttmann, Knodt, 2011.** GROSSE HÜTTMANN, Martin, KNODT, Michele. Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und „Mehrebenenparlamentarismus“ in der EU. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.

- Guastafarro, 2013.** GUASTAFERRO, Barbara. Reframing Subsidiarity Inquiry from an „EU Value-Added“ to an „EU Nonencroachment“ Test?: Some Insights from National Parliaments Reasoned Opinion. *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series*. [online]. 2013, č. 2 [cit. 2015-02-14]. <<http://sog.luiss.it/research/working-papers>>
- Guerreri, 2007.** GUERRERI, Sandro. The start of European integration and the parliamentary dimension: the Common Assembly of the ECSC (1952-1958). *Parliaments, Estates and Representation*, roč. 28, č. 1, 2007.
- Györi, 2007.** GYÖRI, Enikő. The role of the Hungarian National Assembly in EU policymaking after accession to the Union: a mute witness or a true controller? In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Haas, 1968.** HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political social, and economic forces*. Stanford: Stanford University Press, 1968.
- Habermas, 1995.** HABERMAS, Jürgen. Comment on Grimm. *European Law Journal*, roč. 1, č. 3, 1995.
- Habermas, 2001.** HABERMAS, Jürgen. Why Europe Needs a Constitution. *New Left Review* 11, London: 2001. Dostupné z <<http://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution>>
- Habermas, 2012.** HABERMAS, Jürgen. Bringing the Integration of Citizens into Line with the Integration of States. *European Law Journal*, roč. 18, č. 4, 2012.
- Häde, 2012.** HÄDE, Ulrich. Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 77, 2012. Dostupné z <<http://portal-europarecht.de/epapers>>
- Hahn-Lorber, 2010.** HAHN-LORBER, Marcus. Are There Methods of Reasoning on 'Meta-Legislation'? The Interpretation of Legislative Competence Norms within the Methodology of European Constitutional Law. *European Law Journal*. 2010, č. 6, s. 760–779.
- Hallerberg, Marzinotto, Wolff, 2012.** HALLERBERG, Mark, MARZINOTTO, Benedicta, WOLFF, Guntram. *An Assessment of the European Semester*. PE 475.121. European Parliament: Brussels, 2012. Dostupné z <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/751-an-assessment-of-the-european-semester/>>
- Harlow, 2002.** HARLOW, Carol: *Accountability in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Hefftl, Kreiling, Rozenberg, Wessels, 2013.** HEFFTLER, Claudia, KREILINGER, Valentin, ROZENBERG, Olivier, WESSELS, Wolfgang. National Parliaments: Their Emerging Control over the European Council. *Notre Europe Policy Paper* 89, 27. 3. 2013. [2015-01-30] Dostupné z <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201303/20130327ATT63968/20130327ATT63968EN.pdf>>
- Hegeland, 2007.** HEGELAND, Hans. The European Union in national parliaments: domestic or foreign policy? A study of Nordic parliamentary systems. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Helms, 2005.** HELMS, Ludger. Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, roč. 36, č. 2, 2005.
- Herlin-Karnell, 2009.** HERLIN-KARNELL, Ester. Subsidiarity in the Area of EU Justice and Home Affairs Law – A Lost Cause? *European Law Journal*, roč. 15, č. 3, 2009.
- Hettne, 2014.** HETTNE, Jörgen. Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue? *SIEPS European Policy Analysis*, 2014, č. 9.
- Hilf, 1993.** HILF, Meinhard. Die Richtlinie der EG – ohne Richtung, ohne Linie? *Europarecht*, roč. 1993, č. 1, s. 1-22.
- Hillebrandt, Curtin, Meijer, 2014.** HILLEBRANDT, Maarten Zbigniew, CURTIN, Deirdre, MEIJER, Albert. Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis. *European Law Journal*, roč. 20, č. 1, 2014.
- Hinarejos, 2013.** HINAREJOS, Alicia. Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU. *Common Market Law Review*, roč. 50, č. 6, 2013.
- Hix, 2005.** HIX, Simon. *The political system of European Union*. 2. vyd. New York: Palgrave, 2005.
- Högenauer, Neuhold, 2013.** HÖGENAUER, Anna-Lena, NEUHOLD, Christine. National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise? *OPAL Online Paper Series* [online]. 2013, č. 12 [cit. 2014-07-10]. <<http://www.opal-europe.org>>

- Höing, 2012.** HÖING, Oliver. Differentiation of parliamentary powers. The German Constitutional Court and the German Bundestag within the financial crisis. *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 9 [cit. 2014-07-10]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Holländer, 2009.** HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Hölscheidt, 2008.** HÖLSCHIEDT, Sven. Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag. *Integration*, roč. 31, č. 3, 2008.
- Hölscheidt, 2013.** HÖLSCHIEDT, Sven. Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Holz hacker, 2002.** HOLZHACKER, Ronald. National Parliamentary Scrutiny over EU Issues. Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties. *European Union Politics*, roč. 3, č. 4, 2002.
- Hooghe, Marks, 2001.** HOOGHE, Liesbeth, MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- Höreth, 2005.** HÖRETH, Markus. The European Court of Justice and the US Supreme Court: Comparable Institutions? In: GEHLER, Michael, BISCHOF, Günter, KÜHNHARDT, Ludger, STREININGER, Rolf (ed.). *Towards A European Constitution. A Historical and Political Comparison with the United States*. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2005.
- Huff, 2015.** HUFF, Ariella. Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP. *West European Politics*, roč. 38, č. 2, 2015.
- Chalmers, 2012.** CHALMERS, Damian. The European Redistributive State and a European Law of Struggle. *European Law Journal*, roč. 18, č. 5, 2012.
- Chalmers, 2013.** CHALMERS, Damian. Democratic Self-Government in Europe. Domestic Solutions to the EU Legitimacy Crisis. *Policy Network Paper*, 2013.
- Cheneval, Schimmelfennig, 2013.** CHENEVAL, Francis, SCHIMMELFENNIG, Frank. The Case for Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, roč. 51, č. 2, 2013.
- Christiansen, Högenauer, Neuhold, 2012.** CHRISTIANSEN, Thomas; HÖGENAUER, Anna-Lena; NEUHOLD, Christine. National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization? *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 11 [cit. 2014-07-10]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Ioannidis, 2014.** IOANNIDIS, Michael. EU Financial Assistance Conditionality after „Two Pack“. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, roč. 74, č. 1, 2014.
- Ipsen, 1969.** IPSEN, Hans-Peter. Zur Verfassung der fusionierten Gemeinschaft. *Integration*, č. 1, 1969.
- Isensee, 2001.** ISENSEE, Josef. *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht: eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*. 2. vyd. Berlin: Duncker und Humblot, 2001.
- Jaag, 2012.** JAAG, Tobias. Demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik nach Lissabon. *Europarecht*, roč. 47, č. 3, 2012.
- Jančić, 2011.** JANČIĆ, Davor. *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders*. PhD dissertation, Utrecht University, 2011 [2015-02-20]. Dostupné z <<http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/211177>>
- Jančić, 2012a.** JANČIĆ, Davor. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, roč. 8, č. 1, 2012.
- Jančić, 2012b.** JANČIĆ, Davor. Representative Democracy Across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, roč. 8, 2012.
- Jančić, 2013.** JANČIĆ, Davor. The French Parliament: A European Scrutineer or National Actor? *European Public Law*, roč. 19, č. 1, 2013.
- Janowski, 2005.** JANOWSKI, Cordula Agnes. *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?* Baden Baden: Nomos, 2005.
- Jellinek, 1905.** JELLINEK, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. 2. vyd. Berlin: Verlag von O. Häring, 1905.
- Jensen, Martinsen, 2012.** JENSEN, Mads Dagis, MARTINSEN, Dorte Sindbjerg. Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union. *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 8 [cit. 2014-07-10]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Jirásková, 1999.** JIRÁSKOVÁ, Věra. Ústavní základ, na jakém se členské státy vzdaly svých kompetencí a způsob jejich předání EU. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávní souvislosti vstupu České republiky do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vodňák, 1999.
- Kadelbach, 2014.** KADELBACH, Stefan. Lehren aus der Finanzkrise – Ein Vorschlag zur Reform der Politischen Institutionen der Europäischen Union. *Europarecht*, roč. 48, č. 5, 2013.

- Karlas, 2011.** KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha: Karolinum, 2011.
- Karolewski, 2011.** KAROLEWSKI, Ireneusz Pawel. Pathologies of Deliberation in the EU. *European Law Journal*, roč. 17, č. 1, 2011.
- Katz, 1999.** KATZ, Richard S. Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliaments in the European Union. In: KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard (ed.). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.
- Katz, Wessels, 1999a.** KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard. Introduction: European Parliament, National Parliaments, and European Integration. In: KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard (ed.). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.
- Katz, Wessels, 1999b.** KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard. Parliaments and Democracy in Europe in the Era of the Euro. In: KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard (ed.). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.
- Kavěna, Tetourová, 2014.** KAVĚNA, Martin, TETOUROVÁ, Eva. Ke dvěma interpretačním problémům euronovel jednatého řádu Poslanecké sněmovny (institut vyjádření Poslanecké sněmovny, institut projednání nominací). *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Kerse, 2000.** KERSE, C. S. Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar. *European Public Law*, roč. 6, č. 1, 2000.
- Kiiver, 2006a.** KIIVER, Philipp. Parliaments, Regions and European Integration; Fresh Perspectives on the European Constitutional Order. In: KIIVER, Philipp (ed.). *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006.
- Kiiver, 2006b.** KIIVER, Philipp. *The National Parliaments in the European Union – A Critical View on EU Constitution-Building*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2006.
- Kiiver, 2007.** KIIVER, Philipp. European scrutiny in national parliaments: individual efforts in the collective interest? In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Kiiver, 2009.** KIIVER, Philipp. German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures. *German Law Journal*, roč. 10, č. 8, 2009.
- Kiiver, 2012a.** KIIVER, Philipp. *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*. London/New York: Routledge, 2012.
- Kiiver, 2012b.** KIIVER, Philipp. The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. *ERA Forum*, č. 4, 2012, s. 535-547.
- Kindlová, 2014.** KINDLOVÁ, Miluše. Zakotvení pozice evropského práva ve Spojeném království. *AUC Iuridica* č. 4/2013 (2014).
- Klokočka, 2006.** KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006.
- Kněžínek, Mlsna, 2010.** KNĚŽÍNEK, Jan, MLSNA, Petr. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Praha: Linde, 2010.
- Knutelská, 2013.** KNUTELSKÁ, Viera. National Parliaments in the Council: Parliamentary Scrutiny Reserves. *Central European Journal of International and Security Studies*, roč. 7, č. 1, 2013, s. 10.
- Koch, Kullas, 2010.** KOCH, Jessica, KULLAS, Matthias. *Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?* Freiburg: Centrum für Europäische Politik, 2010. Dostupné z <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Subsidiaritaet/Studie_Subsidiaritaet.pdf>
- Kocharov, 2012.** KOCHAROV, Anna. Subsidiarity After Lisbon. Federalism without a Purpose? In: AZOULAI, Loïc, BOUCON, Lena, MILLET, François-Xavier. Deconstructing EU Federalism through Competences. *EUI Working Papers LAW 2012/06*.
- Kocharov, 2014.** KOCHAROV, Anna. Constitutional Complexities of European Democracy in Light of the 2014 European Parliament Elections. *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, č. 4, 2014.
- Kolář, 2006.** KOLÁŘ, Petr. K některým aktuálním aspektům parlamentní kontroly vlády v České republice. In: KYSELA, Jan (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013.** KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLOVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jiří, PECHÁČEK, Štěpán. *Parlament České republiky*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013.

- Král, 2010.** KRÁL, David. Český parlament a evropská agenda: Od šípkové Růženky k popelce? In: KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010.
- Kranenpohl, 2013.** KRANENPOHL, Uwe. „Angst vor dem Freunde“ oder ein „Problem der knappen Legitimation“? Bundesverfassungsgericht und Bundestag. In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Kropp, 2013.** KROPP, Sabine. Information und Kontrolle im Deutschen Bundestag. Exekutive und regierungstragende Fraktionen in europäisierten Fachpolitiken. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Křepelka, 2014.** KŘEPELKA, Filip: Spojené státy evropské podle amerického vzoru jako řešení dluhové a měnové krize Evropské unie. *Právník*, 2014, č. 3, s. 213-228.
- Kudrna, 2009.** KUDRNA, Jan. Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds.). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Kudrna, 2014.** KUDRNA, Jan. Nutnost novelizovat Ústavu jako jeden z důsledků Lisabonské smlouvy. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Kumm, 2006.** KUMM, Mattias. Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union. *European Law Journal*, roč. 12, č. 4, 2006.
- Kumm, 2013a.** KUMM, Mattias. Constitutionalism and the Cosmopolitan State. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, roč. 20, č. 2, 2013, *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 13-68*, s. 10. Dostupné z <<http://ssrn.com/abstract=2338547>>
- Kumm, 2013b.** KUMM, Matthias. Democratic Challenges Arising from the Eurocrisis: What kind of a constitutional crisis is Europe in and what should be done about it? In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Kysela, 2001.** KYSELA, Jan. Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace. *Senát 2/2001*.
- Kysela, 2004a.** KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Kysela, 2004b.** KYSELA, Jan. Právní a institucionální rámec působení Parlamentu v podmínkách členství ČR v Evropské unii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2, 2004.
- Kysela, 2006a.** KYSELA, Jan. Parlamenty a jejich funkce v 21. století. In: KYSELA, Jan (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 119-120.
- Kysela, 2006b.** KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentu. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.
- Kysela, 2009.** KYSELA, Jan. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds.). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Kysela, 2010.** KYSELA, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 17, č. 1, 2010.
- Kysela, 2014.** KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.
- Kysela, Ondřejek, Ondřejková, 2010.** KYSELA, Jan; ONDŘEJEK, Pavel; ONDŘEJKOVÁ, Jana. Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. 2. část. Problémy stávající úpravy a praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 18, č. 3, 2010.
- Ladrech, 2005.** LADRECH, Robert. Political parties and the problem of legitimacy in the European Union. In: BANCHOFF, Thomas, SMITH, Mitchell P. *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. London/New York: Routledge (Taylor & Francis e-Library), 2005.
- Ladrech, 2007.** LADRECH, Robert. National Political Parties and European Governance: The Consequences of ‘Missing in Action’. *West European Politics*, roč. 30, č. 5, 2007.
- Lais, 2003.** LAIS, Martina. Die Rolle der nationalen Parlamente in einer künftigen europäischen Verfassung. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, roč. 6, č. 2, 2003.
- Lang, 1995.** LANG, John Temple. What Powers Should the European Community Have? *European Public Law*, roč. 1, č. 1, 1995.
- Laursen, 2001.** LAURSEN, Finn. The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle. In: MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos, 2001.

- Lazowski, 2007.** LAZOWSKI, Adam. The Polish parliament and EU affairs: an effective actor or an accidental hero? In: O'BRENNAN John, RAUNIO Tapio. *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge, 2007.
- Le Divellec, 2007.** LE DIVELLEC, Armel. Cabinet as the Leading Part of Parliament. In: ZIEGLER, Katja S., BARANGER, Denis, BRADLEY, Anthony W. (eds.) *Constitutionalism and the Role of Parliaments*. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007.
- Lijphart, 1984.** LIJPHART, Arend. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- Lindseth, 2010.** LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2010.
- Lindseth, 2014.** LINDSETH, Peter L. Equilibrium, Demoi-cracy, and Delegation in the Crisis of European Integration. *German Law Journal*, roč. 15, č. 4, 2014.
- Loewenberg, 2007.** LOEWENBERG, Gerhard. Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnisse in Wissenschaft und Öffentlichkeit. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, roč. 38, č. 4, 2007.
- Lord, Beetham, 2001.** LORD, Christopher, BEETHAM, David. Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation? *Journal of Common Market Studies*, roč. 39, č. 3, 2001.
- MacCarthaigh, 2007.** MACCARTHAIGH, Muiris. Accountability through national parliaments: practice and problems. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Maiani, 2004.** MAIANI, Francesco. Monitoring the Delimitation of EC Competences: some Remarks on the Current Debate's Order of Priorities. In: MICCÚ, Roberto, PERNICE, Ingolf. *The European Constitution in the Making*. Baden Baden: Nomos, 2004.
- Magone, 2007.** MAGONE José. South European national parliaments and the European Union. An inconsistent reactive revival. In: O'BRENNAN John, RAUNIO Tapio. *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge, 2007.
- Majone, 1998.** MAJONE, Giandomenico. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, roč. 4, č. 1, 1998.
- Majone, 2008.** MAJONE, Giandomenico. Unity in diversity: European integration and the enlargement proces. *European Law Review*, roč. 33, č. 4, 2008.
- Malenovský, 2007.** MALENOVSKÝ, Jiří. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy* č. 22, 2007.
- Markides, 2014.** MARKIDES, Alecos. The Republic of Cyprus. In: BESSELINK, Leonard, BOVEND'EERT, Paul, BROEKSTEEG, Hansko, DE LANGE, Roel, VOERMANS, Wim (ed.). *Constitutional Law of EU Member States*. Deventer: Kluwer, 2014.
- Martinico, 2011.** MARTINICO, Giuseppe. Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union. *European Public Law*. roč. 17, č. 4, 2011.
- Mattila, Raunio, 2012.** MATTILA, Mikko, RAUNIO, Tapio. Drifting Further Apart: National Parties and their Electorates on the EU Dimension. *West European Politics*, roč. 35, č. 3, 2012.
- Maurer, 2001.** MAURER, Andreas. National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change? In: MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos, 2001.
- Maurer, Wessels, 2001.** MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang. National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players? In: MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos, 2001.
- Maurer, 2011.** MAURER, Andreas. Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Maurer, 2012.** MAURER, Andreas. *Parlamente in der EU*. Wien: WUV, 2012.
- Mavčič, 2014.** MAVČIČ, Arne Marjan. The Republic of Slovenia. In: BESSELINK, Leonard, BOVEND'EERT, Paul, BROEKSTEEG, Hansko, DE LANGE, Roel, VOERMANS, Wim (ed.). *Constitutional Law of EU Member States*. Deventer: Kluwer, 2014.
- Mayer, 2012.** MAYER, Martina. *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012.

- Mazancová Dupláková, 2014.** MAZANCOVÁ DUPLÁKOVÁ, Daniela. Aplikace vybraných procedur primárního práva v praxi Poslanecké sněmovny. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Mellein, 2007.** MELLEIN, Christine. *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas*. Baden Baden: Nomos, 2007.
- Menéndez, 2013.** MENÉNDEZ, Agustín José. The Existential Crisis of the European Union. *German Law Journal*, roč. 14, č. 5, 2013
- Mickler, 2011.** MICKLER, Tim A. Der Europaausschuss des dänischen Folketing. Eine Analyse der Verhandlungsmandate. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, roč. 42, č. 3, 2011.
- Miller, 2013.** MILLER, Russell. Germany vs. Europe: The Principle of Democracy in German Constitutional Law and the Struggle for European Integration. *Washington & Lee Public Legal Studies Research Paper Series Accepted Paper No. 2013-14*.
- Mlsna, 2014.** MLSNA, Petr. Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Montesquieu, 2003.** MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2003 (reprint vydání z roku 1947, pův. vydání 1748).
- Moravcsik, 2002.** MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, roč. 40, č. 4, 2002.
- Murkens, 2013.** MURKENS, Jo Eric Khushf. The European Union Act 2011: A Failed Statute. *LSE Law, Society and Economy Working Papers 3/2013*.
- Nettesheim, 2012.** NETTESHEIM, Martin. „Integrationsverantwortung“ – Verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume. In: PECHSTEIN, Matthias (ed.). *Integrationsverantwortung*. Baden Baden: Nomos, 2012.
- Neubauer, 1948.** NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a theorie politiky*. Praha: J. Laichter, 1947.
- Newman, 1997.** NEWMAN, Michael. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. 2. vyd. London: Hurst & Co., 1997.
- Nicol, 2012.** NICOL, Danny. Can Justice Dethrone Democracy in the European Union? A Reply to Jürgen Neyer. *Journal of Common Market Studies*, roč. 50, č. 3, 2012.
- Nicolaïdis, 2013.** NICOLAÏDIS, Kalypso. European Democracy and Its Crisis. *Journal of Common Market Studies*, roč. 51, č. 2, 2013.
- Niedobitek, 2011.** NIEDOBITEK, Matthias. Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat nach dem „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Norton, 1995a.** NORTON, Philip. Introduction: Adapting to European Integration. In: NORTON, Philip (ed.). *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass, 1995.
- Norton, 1995b.** NORTON, Philip. Conclusion: Addressing the Democratic Deficit. In: NORTON, Philip (ed.). *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass, 1995
- Oberreuter, 2013.** OBERREUTER, Heinrich. Marginalisierung der Parlamente? In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- O'Brennan, Raunio, 2007a.** O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio. Introduction: deparliamentarization and European integration. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- O'Brennan, Raunio, 2007b.** O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio. Conclusion: national parliaments gradually learning to play the European game? In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Ogorek, 2005.** OGOREK, Markus. The Doctrine of Parliamentary Sovereignty in Comparative Perspective. *German Law Journal*, roč. 6, č. 6, 2005.
- Ondřejek, 2009.** ONDŘEJEK, Pavel. Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds.). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Ondřejek, 2012.** ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012.
- Ondřejková, 2009.** ONDŘEJKOVÁ, Jana. Demokracie podle Lisabonské smlouvy. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds.). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

- Ondřejková, 2012.** ONDŘEJKOVÁ, Jana. Strengthening the Role of National Parliaments by Constitutional Courts of the Central European Member States. In: CZECHOWSKA, Lucyna, OLSZEWSKI, Krzysztof (ed.). *Central Europe on the Threshold of the 21st Century: Interdisciplinary Perspectives on Challenges in Politics and Society*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2012.
- Ondřejková, Ondřejek, 2012.** ONDŘEJKOVÁ, Jana; ONDŘEJEK, Pavel. Několik poznámek ke způsobům změn primárního práva EU a ústavním aspektům eventuálního přístupu ČR ke Smlouvě o fiskální unii. *Jurisprudence*, č. 5, 2012.
- Pabel, 2011.** PABEL, Katharina. Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten. *Journal für Rechtspolitik*, roč. 19, č. 3-4, 2011.
- Page, 1998.** PAGE, Edward. The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note. *Public Administration*, roč. 76, 1998, s. 803-809.
- Papadopoulos, 2007.** PAPADOPOULOS, Yannis. Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, roč. 13, č. 4, 2007.
- Papier, 2013.** PAPIER, Hans-Jürgen. Entparlamentarisierung und Selbstverantwortung der Parlamente. Ein Plädoyer für die Wahrung des demokratisch-parlamentarischen Systems. In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Paskalev, 2009.** PASKALEV, Vesselin. Lisbon Treaty and the Possibility of a European Network Democracy. *EUI Working Papers, LAW 2009/20*.
- Patzelt, 2013a.** PATZELT, Werner J. Parlamentarische Kontrolle. Begriffe, Leitgedanken und Erscheinungsformen. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Patzelt, 2013b.** PATZELT, Werner J. Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht. In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Pavlíček a kol., 1998.** PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998.
- Pavlíček a kol., 2011.** PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011.
- Pavlíček, 1999.** PAVLÍČEK, Václav. Suverenita v procesu integrace. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999.
- Pavlíček, 2005.** PAVLÍČEK, Václav. Svrchovanost zákona v Evropské unii? In: GERLOCH, Aleš, MARŠÁLEK, Pavel (eds.). *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- Pavlíček, 2013.** PAVLÍČEK, Václav. Ústava ČR v evropském kontextu, tradice státnosti, suverenita a problém odpovědnosti. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Pecháček, 2010.** PECHÁČEK, Štěpán. Čl. 42 SEU. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- Pernice, 2013.** PERNICE, Ingolf. What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis. Conclusions of a Workshop on the challenges of multi-tier governance in the EU. In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Pernthaler, 1996.** PERNTHALER, Peter. *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. 2. vyd. Wien/New York: Springer, 1996.
- Pieper, 1994.** PIEPER, Stefan Ulrich. *Subsidiarität: Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen*. München: Heymann, 1994.
- Pintz, 2014.** PINTZ, Anne. National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO. *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series*. [online]. 2014, č. 22 [cit. 2015-02-14]. <<http://sog.luiss.it/research/working-papers>>
- Pítrová a kol., 2002.** PÍTROVÁ, Lenka a kol. Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii. *Právník*, č. 10/2002.
- Pítrová, 2005.** PÍTROVÁ, Lenka. Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata? *Právník*, č. 7/2005.
- Pítrová, 2007.** PÍTROVÁ, Lenka. Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole. In: GEORGIEV, Jiří (ed.). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007.
- Pítrová, 2010.** PÍTROVÁ, Lenka. Čl. 12 SEU. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.

- Pítrová, 2014.** PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014.
- Pítrová, Coxová, 2007.** PÍTROVÁ, Lenka; COXOVÁ, Martina. Parliamentary Control of EU Decision-making in the Czech Republic. In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Pohl, 2014.** POHL, Michal. Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Poiars Maduro, 2005.** POIARES MADURO, Miguel. Improving Subsidiarity. Is there a role for the European Court? In: *Sharing Power in Europe: Striking the Right Balance Between EU and Member State Action: Record of the Subsidiarity Conference, Thursday 17 November 2005, The Hague, The Netherlands*. The Hague, 2005.
- Poiars Maduro, 2012.** POIARES MADURO, Miguel. Three Claims of Constitutional Pluralism. In: KOMÁREK, Jan, AVBELJ, Matej. *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, s. s. 67-84.
- Poiars Maduro, 2013.** POIARES MADURO, Miguel. A New governance for the European Union and the Euro: democracy and justice. In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Potacs, 2012.** POTACS, Michael. Vom Wert des Rechtes in Europäischen Union. *Journal für Rechtspolitik*, roč. 50, č. 1, 2012.
- Prechal, 2006.** PRECHAL, Sacha: *Directives in EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Preisung, 2011.** PREISING, Carmen. Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Příbáň, 2009.** PŘIBÁŇ, Jiří. The Self-Referential European Polity, its Legal Context and Systemic Differentiation: Theoretical Reflections on the Emergence of the EU's Political and Legal Autopoiesis. *European Law Journal*, roč. 15, č. 4, 2009.
- Příbáň, 2010.** PŘIBÁŇ, Jiří. Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference. *Ratio Juris*, roč. 23, č. 1, 2010.
- Puetter, 2012.** PUETTER, Uwe. Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The new role of the Council and European Council in EU Economic Governance. *Journal of European Public Policy*, roč. 19, č. 2, 2012, s. 161-178.
- Puttler, 2010.** PUTTLER, Adelheid. *Stellungnahme zum Expertengespräch „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ des Unterausschusses Europarecht am 16. Juni 2010*. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/ua_europarecht/anhoerungen/01_Subsidiaetaet/02_Stellungnahmen/Stellungnahme_Puttler.pdf
- Quittkat, 2011.** QUITTKAT, Christine. The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, roč. 49, č. 3, 2011.
- Rack, Fraiss, 2005.** RACK, Reinhard, FRAISS, Daniela. A Constitution for Europe. In: GEHLER, Michael, BISCHOF, Günter, KÜHNHARDT, Ludger, STREININGER, Rolf (ed.). *Towards A European Constitution. A Historical and Political Comparison with the United States*. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2005.
- Rakušanová, 2006.** RAKUŠANOVÁ, Petra. Srovnání vlivu procesu evropeizace na národní legislativu v zemích střední a východní Evropy. In: KYSELA, Jan (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Rath, 1995.** RATH, Christian. Die „unionswärtige Gewalt“ des Deutschen Bundestages. Zur verfassungsrechtlichen Legitimation des gemeinschaftlichen Rechtssetzungsprozesses. In: STEFFANI, Winfried, THAYSEN, Uwe (ed.). *Zeitschrift für Parlamentsfragen. Sonderband zum 25jährigen Bestehen. Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995.
- Raunio, 2006.** RAUNIO, Tapio. Does OMC Really Benefit National Parliaments? *European Law Journal*, roč. 12, č. 1, 2006, s. 130–131.
- Raunio, 2007a.** RAUNIO, Tapio. The Finnish Eduskunta: Effective Scrutiny, Partisan Consensus. In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Raunio, 2007b.** RAUNIO, Tapio. National legislatures in the EU Constitutional Treaty. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Raunio, 2009.** RAUNIO, Tapio. National Parliaments and European Integration. What we know and what we should know. *ARENA Working Paper 2/2009*.

- Raunio, 2011.** RAUNIO, Tapio. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *Journal of European Integration*, roč. 33, č. 3, 2011.
- Raunio, Wiberg, 2000.** RAUNIO, Tapio, WIBERG, Matti. Building elite consensus: Parliamentary accountability in Finland. *The Journal of Legislative Studies*, roč. 6, č. 1, 2000.
- Refalo, 2014.** REFALO, Ian. The Republic of Malta. In: BESSELINK, Leonard, BOVEND'EERT, Paul, BROEKSTEEG, Hansko, DE LANGE, Roel, VOERMANS, Wim (ed.). *Constitutional Law of EU Member States*. Deventer: Kluwer, 2014.
- Reschová, 2003.** RESCHOVÁ, Jana. *Evropský konstitucionalismus. Zdroje, formy a tendence*. Praha: Oeconomica, 2003.
- Reschová, 2004.** RESCHOVÁ, Jana. Zákonodárná moc v procesu evropské integrace. *AUC Iuridica*, č. 1-2, 2004.
- Riis, 2007.** RIIS, Peter. National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark. In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Ritzer, Ruttloff, Linhart, 2007.** RITZER, Christoph, RUTTLOFF, Marc, LINHART, Karin. How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal*, roč. 8, č. 9, 2007, s. 733-760.
- Röper, 2009.** RÖPER, Erich. Europapolitische Bundesratsbeschlüsse ohne demokratisch-parlamentarische Kontrolle. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, roč. 40, č. 1, 2009.
- Ruffert, 2005.** RUFFERT, Matthias. Demokratie und Governance in Europa. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 37, 2005. Dostupné z <<http://portal-europarecht.de/epapers>>
- Ruffert, 2011.** RUFFERT, Matthias. The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*, roč. 48, č. 6, 2011.
- Sandholtz, Stone Sweet, 1997.** SANDHOLTZ, Wayne, STONE SWEET, Alec. European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy*, roč. 4, č. 3, 1997.
- Sartori, 2001.** SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.
- Scicluna, 2012.** SCICLUNA, Nicole. EU Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating Centralisation or Diffusion? *European Law Journal*, roč. 18, č. 4, 2012.
- Sebaldt, 2013.** SEBALDT, Martin. Macht und Leistungsfähigkeit: Gibt es ein ideales Parlament? Eine vergleichende Perspektive. In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Shore, 2011.** SHORE, Cris. 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. *European Law Journal*, roč. 17, č. 3, 2011.
- Schäfer, 2006.** SCHÄFER, Armin. Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation. *Integration*, roč. 29, č. 3, 2006.
- Scharpf, 2014a.** SCHARPF, Fritz W. No Exit from the Euro-Rescuing Trap? *MPIfG Discussion Paper 14/4*, 2014. Dostupné z <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp14-4.pdf>
- Scharpf, 2014b.** SCHARPF, Fritz W. Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik. *Wirtschaftsdienst*, roč. 94, č. 1 Supplement, 2014.
- Scheu, 2007.** SCHEU, Harald Christian. Pojem a geneze principu subsidiarity. In: GEORGIEV, Jiří (ed.). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007.
- Schilling, 1995.** SCHILLING, Theodor. Subsidiarity as a Rule and a Principle: Or Taking Subsidiarity Seriously. *Harvard Jean Monnet Working Paper 10/1995*. Dostupné z <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/95/9510ind.html>>
- Schmid, 2013.** SCHMID, Alexandra M. Das Europäische Parlament als Hoffnungsträger parlamentarischer Kontrollrechte? In: OBERREUTER, Heinrich. Marginalisierung der Parlamente? In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Schmidt, 2000.** SCHMIDT, Susane K. Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics*, roč. 1, č. 1, 2000.
- Schmidt, 2013.** SCHMIDT, Vivien A. EU Differentiated Integration and the Role of the EU Political Economy. In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Schnapp, Harfst, 2005.** SCHNAPP, Kai-Uwe, HARFST, Philipp. Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, roč. 36, č. 2, 2005.
- Schöbener, 2009.** SCHÖBENER, *Allgemeine Staatslehre*. München: C. H. Beck, 2009.

- Schulz, Broich, 2013.** SCHULZ, Fabian, BROICH, Markus. Die Zusammenarbeit zwischen MdB und MdEP – Ansichten aus dem Maschinenraum. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Schüttemeyer, 2013.** SCHÜTTEMEYER, Susane S. Abgeordnete: Repräsentanten oder Rädchen im Getriebe? In: OBERREUTER, Heinrich. Marginalisierung der Parlamente? In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Schütze, 2013.** SCHÜTZE, Robert. *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013 (paperbackový reprint 1. vydání z roku 2009).
- Sieber, 2010.** SIEBER, Ulrich. Rechtliche Ordnung in einer globalen Welt. Die Entwicklung zu einem fragmentierten System von nationalen, internationalen und privaten Normen. *Rechtstheorie*, roč. 41, č. 2, 2010, s. 151-198.
- Siefken, 2013.** SIEFKEN, Sven T. Konfigurationen parlamentarischer Kontrolle: Ein Konzept für die vergleichende Analyse. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Sládeček, 2009.** SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009.
- Somek, 2001.** SOMEK, Alexander. On Supranationality. *European Integration online Papers (EIoP)*, roč. 5, č. 3, 2001. Dostupné z <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-003a.htm>>
- Somek, 2009.** SOMEK, Alexander. The Argument From Transnational Effects I: Representing Outsiders Through Freedom of Movement. *University of Iowa Legal Studies Research Paper Number 09-23*, 2009.
- Somek, 2013.** SOMEK, Alexander. What is Political Union? *German Law Journal*, roč. 14, č. 5, 2013.
- Sonder, 2011.** SONDER, Nicolas. Was ist Integrationsverantwortung? Kritische Überlegungen zu den verfassungstheoretischen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der Umsetzung im IntVG. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung*, č. 3, 2011.
- Spreitzer, Pigeonnier, 2012.** SPREITZER, Astrid, PIGEONNIER, Anne-Sylvie. *Parliamentary scrutiny of EU affairs*. Paper for The Inaugural General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments. Parliaments in Changing Times. Dublin, June 24-27, 2012. Dostupné z <<http://webpages.dcu.ie/~leg/Spreitze.pdf>>
- Sprungk, 2011.** SPRUNGK, Carina. Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten. In: ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret (ed.). *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamente(n) im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Sprungk, 2013a.** SPRUNGK, Carina. A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of European Integration*, roč. 35, č. 5, 2013.
- Sprungk, 2013b.** SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, roč. 51, č. 2, 2013, s. 298–315.
- Steffani, 1989.** STEFFANI, Winfried. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle. In: SCHNEIDER, Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin: de Gruyter, 1989.
- Strelkov, 2012.** STRELKOV, Alexander. Searching for the right tool in a brand new toolbox: Comparing factors of effective parliamentary scrutiny of EU affairs after the Treaty of Lisbon. *OPAL Online Paper Series* [online]. 2012, č. 3 [cit. 2013-06-14]. <<http://www.opal-europe.org>>
- Strelkov, 2015.** STRELKOV, Alexander. Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations. *West European Politics*, roč. 38, č. 2, 2015.
- Stuchlik, 2013.** STUCHLIK, Andrej. Europäisierung und parlamentarische Kontrolle in Westeuropa: Frankreich und Großbritannien im Vergleich. In: EBERBACH-BORN, Brigit, KROPP, Sabine, STUCHLIK, Andrej, ZEH, Wolfgang (ed.). *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Sturm, 2013.** STURM, Roland. Westminster oder die Kunst des Überlebens. Der britische Parlamentarismus verweigert sich den Niedergangsthesen. In: OBERREUTER, Heinrich (ed.). *Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Baden Baden: Nomos, 2013.
- Svoboda, 2011.** SVOBODA, Pavel. K evropskoprávní flexibilitě. *Právní rozhledy*, roč. 2011, č. 6.
- Svobodová, 2005.** SVOBODOVÁ, Magdaléna. Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech. *Správní právo*, č. 2/2005, s. 94-109.

- Syllová, 1999.** SYLLOVÁ, Jindřiška. Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávní souvislosti vstupu České republiky do Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999.
- Syllová, 2004.** SYLLOVÁ, Jindřiška. Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU. In: JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Pocita prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004.
- Syllová, 2009.** SYLLOVÁ, Jindřiška. Česká republika a Evropská unie. In: JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009.
- Syllová, 2010.** SYLLOVÁ Jindřiška. Čl. 48 SEU. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- Syllová, 2014.** SYLLOVÁ, Jindřiška. Přijetí euronovely a lisabonské novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zdroje, okolnosti a základní obsah integračních ustanovení). *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Szalay, Juhász-Tóth, 2007.** SZALAY, Klára, JUHÁSZ-TÓTH, Angéla. Control of EU Decision-making in the Hungarian National Assembly: the Experience of a new Member State. In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Szukala, Rozenberg, 2001.** SZUKALA, Andrea, ROZENBERG, Olivier. The French Parliament and the EU: Progressive Assertion and Strategic Investment. In: MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos, 2001.
- Szyszcak, 2006.** SZYSZCZAK, Erika. Experimental Governance: The Open Method of Coordination. *European Law Journal*, roč. 12, č. 4, 2006,
- Šuchman, 2007.** ŠUCHMAN, Jaroslav. Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem. In: GERLOCH, Aleš (ed.). *Tvorba práva v ČR po vstupu do EU*. Praha: ASPI, 2007.
- Tans, 2007a.** TANS, Olaf. Introduction: National Parliaments and the European Union; In Search of Common Ground. In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Tans, 2007b.** TANS, Olaf. Conclusion: National Parliaments and the European Union; Coping with the Limits of Democracy. In: TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Thiele, 2010.** THIELE, Alexander. Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn? *Europarecht*, roč. 45, č. 1, 2010, s. 30-50.
- Thomassen, Schmitt, 1999.** THOMASSEN, Jacques, SCHMITT, Hermann. Partisan Structures in the European Parliament. In: KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard (ed.). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.
- Thym, 2007.** THYM, Daniel. Parliamentary Control of EU Decision-making in Germany; Supportive Federal Scrutiny and Restrictive Regional Action. In: TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit. *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Tlamyňa, 2007.** TLAMYŇA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In: GEORGIEV, Jiří (ed.). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007.
- Tomášek, Týč a kol., 2013.** TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013.
- Tomuschat, 2010.** TOMUSCHAT, Christian. Lisbon – Terminal of the European Integration Process? The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, roč. 70, č. 2, 2010.
- Tordoff, 2000.** LORD TORDOFF. The conference of European affairs committees: A collective voice for national parliaments in the European union. *The Journal of Legislative Studies*, roč. 6, č. 4, 2000, s. 1-8.
- Toth, 1992.** TOTH, Attila G. The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty. *Common Market Law Review*, roč. 29, č. 6, 1992.
- Tridimas, 2006.** TRIDIMAS, Takis. The EU Constitutional Treaty and the Member States: Reflections on a Quasi-Federal Polity. In: NERGELIUS, Joakim (ed.). *Nordic and Other European Constitutional Traditions*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

- Tsakatika, 2007.** TSAKATIKA, Myrto. A Parliamentary Dimension for EU Soft Governance. *European Integration*, roč. 29, č. 5, 2007.
- Tuori, 2012.** TUORI, Kaarlo. The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications. *EUI Working Papers LAW 2012/28*
- vanden Bosch, 2013.** VANDEN BOSCH, Xavier. Money for structural reforms in the eurozone: Making sense of contractual arrangements, *Egmont Paper 57*, Brussels, 2013.
- van der Schyff, Leenknecht, 2007.** VAN DER SCHYFF, Gerhard, LEENKNEGT, Gert-Jan. The Case for a European Senate. A model for the representation of national parliaments in the European Union. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, roč. 62, 2007, s. 237-258.
- van Gestel, Micklitz, 2014.** VAN GESTEL, Rob, MICKLITZ, Hans-Wolfgang. Why Methods Matter in European Legal Scholarship. *European Law Journal*, roč. 20, č. 3, 2014.
- Vaubel, 2009.** VAUBEL, Roland. Constitutional courts as promoters of political centralization: lessons for the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*, roč. 28, 2009, s. 203-222.
- Vehar, 2007.** VEHAR Primož. The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU affairs before and after accession. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007.
- Vojta, 2012.** VOJTA, Martin. Makroekonomické kondicionality v politice soudržnosti EU a jejich možné rozšíření do dalších oblastí unijního práva. *Současná Evropa*, roč. 2012, č. 1.
- von Beyme, 1999.** VON BEYME, Klaus. *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999*. 3. vyd. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999.
- von Ungern-Sternberg, 2012.** VON UNGERN-STERMBERG, Antje. German Federal Constitutional Court Parliaments – Fig leaf or heartbeat of democracy? Judgment of 7 September 2011, Euro rescue package. *European Constitutional Law Review*, roč. 8, č. 2, 2012.
- Vos, Staelraeve, Devos, Orbie, van Liefveringe, Schrijvers, 2007.** VOS Hendrik, STAELRAEVE Sofie, DEVOS Carl, ORBIE Jan, VAN LIEFFERINGE Hilde, SCHRIJVERS An. Belgian Parliaments and EU Decision-making; “In the Government We Trust” In: TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit. *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
- Weatherill, 2011.** WEATHERILL, Stephen. The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a 'Drafting Guide'. *German Law Journal*, roč. 12, č. 3, 2011.
- Weber-Panariello, 1995.** WEBER-PANARIELLO, Philippe A. *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*. Baden Baden: Nomos, 1995.
- Weiler, 1995.** WEILER, Joseph H. H. Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht decision. *European Law Journal*, roč. 1, č. 3, 1995.
- Weiler, 2003.** WEILER, J. H. H. In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg. In: WEILER, Joseph H. H., WIND, Marlene. *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Weiler, 2011.** WEILER, Joseph H. H. The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 9, č. 3-4, 2011.
- Weiler, 2013.** WEILER, Joseph H. H. Democracy without the People: The Crisis of European. In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Wendel, 2011.** WENDEL, Mattias. Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives. In: PERNICE, Ingolf, BENEYTO, Jose Maria. *Europe's Constitutional Challenges in the Light of the Recent Case Law-Lisbon and Beyond*. Baden Baden: Nomos, 2011.
- Wessels, 1999.** WESSELS, Bernhard. European Parliament and Interest Groups. In: KATZ, Richard S., WESSELS, Bernhard (ed.). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.
- Wessels, 2013.** WESSELS, Wolfgang. National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture. Analysis, Assessment Advice. In: *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013.
- Wessels, Diedrichs, 2005.** WESSELS, Wolfgang, DIEDRICHS, Udo. The European Parliament and EU legitimacy. In: BANCHOFF, Thomas, SMITH, Mitchell P. *Legitimacy and the European Union. The contested polity*. London/New York: Routledge (Taylor & Francis e-Library), 2005.
- Westlake, 1995.** WESTLAKE, Martin. The View from Brussels. In: NORTON, Philip (ed.). *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass, 1995.

- Weyr, 1937.** WEYR, František. *Právo ústavní*. Melantrich: Praha, 1937.
- Wimmel, 2008.** WIMMEL, Andreas. Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang? *Integration*, roč. 31, č. 1, 2008.
- Wincott, 1998.** WINCOTT, Daniel. Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy in New Constitutionalist Thought on the Future of Europe. *European Law Journal*, roč. 4, č. 4, 1998.
- Wintr, 2004.** WINTR, Jan. Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy. *AUC Iuridica*, č. 1-2, 2004.
- Wintr, 2009.** WINTR, Jan. Evropská unie a pluralita legitimit. In: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds.). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Wintr, 2010.** WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.
- Wintr, 2013.** WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Zanon, 2010.** ZANON, Flavia. EU Foreign Policy Cooperation: A Challenge for National Parliaments? *European Foreign Affairs Review*, roč. 15, č. 1, 2010, s. 19–38.
- Zbíral, 2008.** ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2008.
- Zbíral, 2013.** ZBÍRAL, Robert. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?* Praha: Leges, 2013.
- Zeh, 1990.** ZEH, Wolfgang. Parlamentarismus. Historische Wurzeln – Moderne Entfaltung. In: BUSCH, Eckhart, HANDSCHUH, Ekkehard, KRETSCHMER, Gerald, ZEH, Wolfgang. *Wegweiser Parlament*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1990.
- Zemánek, 2014.** ZEMÁNEK, Jiří. Meze ústavní autonomie v evropském víceúrovňovém svazku. *AUC Iuridica*, č. 4/2013 (2014).
- Zier, 2005.** ZIER, Matthias. *Nationale Parlamente in der EU*. Göttingen: V&R unipress, 2005.
- Zralá, 2005.** ZRALÁ, Magdaléna. Parliamentary Scrutiny in the Czech Republic after accession to the European Union. In: DIERINGER, Jürgen, MAURER, Andreas, GYÖRI, Enikő (ed.). *Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich*. Dresden: Thelem, 2005.

Klíčová slova

národní parlamenty

Evropská unie

demokratická legitimita

parlamentarismus

Keywords

national parliaments

European Union

democratic legitimacy

parliamentarism